Annali dell'Istituto storico italo-germanico

Quaderno 38

Le minoranze tra le due guerre

Società editrice il Mulino Bologna

Annali dell'Istituto storico italo-germanico
Quaderno 38

Le minoranze tra le due guerre

a cura di Umberto Corsini e Davide Zaffi

Società editrice il Mulino Bologna

Istituto storico italo-germanico in Trento
Regione autonoma Trentino-Alto Adige

Le minoranze tra le due guerre
Die Minderheiten zwischen den beiden Weltkriegen

Convegno internazionale
Trento, 2-4 giugno 1993

Coordinatore:

Umberto Corsini

ISBN 88-15-04646-1

Istituto trentino di cultura

Pubblicazioni dell'Istituto storico italo-germanico in Trento

Sommario

Introduzione

di *Paolo Prodi*

L'attualità drammatica della tutela internazionale delle minoranze si è aggravata enormemente da quando, due anni fa, abbiamo cominciato a progettare questo incontro[1]. La confusione e l'indecisione che dominano nella politica estera di tutti gli Stati, in Europa e nel mondo, sulle misure da prendersi per la tutela delle minoranze oppresse e anzi, preliminarmente, per porre termine agli eccidi e alle stragi, sono note a tutti. Noi, come storici e giuristi, non pretendiamo ovviamente di fornire indicazioni precise d'intervento – non siamo uomini politici e di governo – ma riteniamo nostro dovere dare un apporto di comprensione, compiere cioè in qualche modo il lavoro preliminare di analisi che i biologi stessi fanno in preparazione dell'intervento dei clinici e dei chirurghi, di coloro che hanno la responsabilità di decidere le cure o le operazioni chirurgiche. Questo incontro è stato progettato come una prima tappa di un lavoro di ricerca e discussione che è destinato a svilupparsi, anche per l'iniziativa della Regione Trentino-Alto Adige (particolarmente sensibile per sua natura al problema della pacifica e arricchente convivenza di diverse culture ed etnie) in un impegno conti-

[1] *Il prof. Umberto Corsini, membro del Comitato scientifico e della Giunta esecutiva del nostro Istituto, ha progettato ed ha seguito l'organizzazione di questo Convegno: non ha potuto prendervi parte perché colpito pochi giorni prima dalla malattia che poi in breve tempo lo ha sottratto a noi e alla ricerca. Per questo abbiamo voluto che questo volume degli atti risultasse da lui curato: non la dedica ad uno scomparso ma la presenza ancora viva della sua opera e della sua intelligenza. Una gratitudine particolare al dott. Davide Zaffi che con lui collaborò nell'organizzazione e che ha continuato e continua a fornire il suo contributo di competenza e di impegno nello sviluppo della ricerca sul problema delle minoranze.*

nuo nei prossimi anni. Il punto centrale, il punto che è stato preso come base per lo sviluppo di questo primo approfondimento storico è il tentativo compiuto dopo la prima guerra mondiale, nell'ambito della Società delle Nazioni, nel suo sforzo e nel suo fallimento, per la tutela delle minoranze. Non entro nel merito specifico delle iniziative di tutela che saranno oggetto delle singole relazioni. Mi limito ad indicare schematicamente il quadro giuridico internazionale che delimitava l'intervento della Società delle Nazioni per fornire gli elementi di comprensione e di cornice al problema che sarà oggetto dei nostri dibattiti. Da un lato le motivazioni più propriamente politiche dei limiti dell'azione della Società delle Nazioni devono essere trovate nelle motivazioni politiche che portarono in qualche modo dal trattato di pace alla firma del patto della Società delle Nazioni del 1919 alla prevalenza delle nazioni vincitrici con la continuazione nella Società delle Nazioni del Consiglio Supremo degli Alleati che aveva appunto determinato la linea di forza condotta sino al trattato di pace. Quindi il rifiuto stesso degli Stati Uniti d'America di entrare nella Società delle Nazioni portò a questa ulteriore incrinatura, a questo primo grande limite della capacità d'intervento della Società delle Nazioni. Sul piano più profondo della dottrina politica e giuridica le ragioni sono più complesse perché nell'ambito dello stesso patto della Società delle Nazioni l'unico soggetto riconosciuto del diritto internazionale rimane lo Stato. Richiamo l'articolo 10, appunto, che è l'articolo intorno al quale ruota tutta questa tematica, nel quale i membri della Società si impegnano a rispettare e proteggere contro ogni aggressione esterna l'integrità territoriale quale indipendenza politica di tutti i membri della Società. Questa norma implica dunque che tutti gli stati membri rappresentano il soggetto inviolabile in questo quadro di diritto internazionale. La contraddizione che si apre quindi anche a livello di dottrina è tra una concezione universalistica che si va affacciando (il primo avvio alla formazione di una società interstatale, una Società quindi come una possibilità superstatale d'intervento) ad un sistema di sicurezza collettivo e invece, appunto, la continuazione dello Stato come unico protagonista della

politica internazionale. La contraddizione si riflette sugli altri articoli del patto della Società delle Nazioni: in particolare sull'articolo 16, sul possibile intervento bellico. Ciò che volevo solo richiamare è che proprio su questo punto sul piano dottrinale all'inizio degli anni venti si vengono a formare due differenti correnti di pensiero: da una parte coloro che sostenevano, in particolare tra i giuristi francesi, la possibilità di un intervento di polizia internazionale a tutela dei diritti umani e delle minoranze che vengono compromessi nei singoli settori e d'altra parte una dottrina prevalentemente tedesca contraria ad un intervento di questo tipo con la concezione difensiva dello Stato come unico soggetto e oggetto del diritto internazionale. E proprio a motivo di questa contraddizione che i risultati furono molto scarsi. Si trovò la strada che verrà qui esaminata nelle varie relazioni, dei patti regionali, quali l'accordo di Locarno dell'ottobre 1925, ma si trattò di interventi in qualche modo marginali, di poco successo, proprio per questa contraddizione fondamentale che si accentua sempre di più, invece che diminuire, tra gli anni venti e gli anni trenta, tra l'assunzione invocata di un «superstato» della Società delle Nazioni, e l'inviolabilità della sovranità statale. La Carta dell'Onu entrata in vigore nell'ottobre del 1945 tenterà di superare questo impasse sulla base della tragica esperienza della Seconda guerra mondiale. Per la storia più recente, che non tocchiamo qui, si può almeno dire perché, appunto, non la tocchiamo: le contraddizioni si sono riprodotte e approfondite negli anni dopo la nascita dell'Onu, dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e dopo la Carta del 1945 sino ad oggi, proprio perché c'è stata una contrapposizione crescente tra un onnipotente Consiglio di sicurezza (il cui potere di veto diventa perno della convivenza internazionale) e la sensibilità sempre maggiore per i diritti umani delle minoranze, per i quali vengono a formularsi sempre più principi d'intervento settoriali, di singoli organi, basati su specifiche convenzioni per evitare lo scoglio che rimane ancora centrale dell'intoccabilità della sovranità statale. In realtà la sovranità degli Stati non viene messa in discussione e paradossalmente, come tutti noi sappiamo, se la situazione non è degenera-

ta in questi decenni, è stato proprio perché si è avuto una specie di congelamento dovuto ai blocchi e alle superpotenze, per cui non solo abbiamo avuto la Guerra fredda, ma un sistema di controllo generale di questi rapporti interstatali che ha avuto senza dubbio i riflessi negativi che tutti conosciamo, ma ha avuto l'effetto anche di impedire, dopo la Seconda guerra mondiale, la rinascita di quelle tensioni che avevano caratterizzato il primo dopoguerra. Si trattava però solo di un rinvio. I fatti del 1989, la disgregazione del grande impero dell'Urss, della superpotenza del blocco orientale ha fatto rinascere, accanto alle speranze, anche questi problemi che credevamo ormai appartenere ad un passato lontano. In qualche modo c'è stato negli ultimi anni un avvicinamento al passato più remoto: siamo molto più vicini di quanto non pensassimo qualche anno fa alla situazione del primo dopoguerra.

Per concludere mi è caro riprendere la tesi di un pensatore, un politico italiano dell'Ottocento di cui il nostro Istituto si è interessato qualche anno fa: Pasquale Stanislao Mancini. Egli scriveva nel 1851 una frase che può servire come provocazione, un'affermazione che fino a pochi anni fa era rigettata come una specie di eresia da parte dei grandi studiosi, dai giuristi di diritto internazionale: «Le nazioni, non gli stati sono soggetti del diritto internazionale». Nel quadro della spinta verso la formazione dello Stato-Nazione, nel momento della genesi dell'unità, del Risorgimento italiano fu considerata dai più un'eresia e rimase in ogni caso una voce isolata: ma quella che era un'eresia fino a qualche tempo fa, può forse almeno essere oggetto di meditazione oggi in questo nuovo quadro internazionale. Forse oggi non è più un'eresia. Su questo sfondo ci sembra giustificato il programma che abbiamo messo a punto per questo nostro congresso. Avremo modo di ascoltare in primo luogo relazioni che ci informeranno sui tratti che il problema presentava negli anni prima e durante la Grande guerra e che offriranno alcune riflessioni sull'idea di minoranza nazionale come allora veniva in generale concepita. Qui riveste, secondo il nostro giudizio, una particolare rilevanza l'esperienza boe-

ma, vero banco di prova della possibilità di convivenza interetnica in uno Stato che si definiva appunto multinazionale. Passeremo quindi ad analizzare da vicino le caratteristiche del sistema per la protezione internazionale delle minoranze garantite dalla Società delle Nazioni, sia discutendo sul suo fondamento giuridico, i cosidetti trattati per le minoranze, sia su alcuni aspetti del suo funzionamento. La presenza e le relazioni di studiosi provenienti da quegli stessi paesi che dovettero a suo tempo sottoscrivere detti trattati darà modo di conoscere e valutare quale sia stato concretamente l'influsso delle norme sul sistema delle legislazioni interne che a quelle norme dovevano, in linea di principio, almeno teoricamente, adeguarsi. Ascolteremo infine relazioni che si occupano di casi, i quali, a stretto rigore, si situano fuori del sistema, ma che certamente contribuiscono a rendere più completo il quadro offerto dal problema politico delle minoranze fra le due guerre. Si presterà attenzione all'ambiguo esperimento sovietico all'epoca totalmente isolato, così come potrà apparire interessante ottenere informazioni anche dettagliate riguardo a quella che potrebbe definirsi l'alternativa al sistema dei trattati, vale a dire lo scambio forzato di popolazioni per il raggiungimento dell'omogeneità nazionale dello Stato. Ci sembra, senza voler in alcun modo anticipare quelli che saranno i risultati del convegno, che si arrivi così a toccare un aspetto fondamentale nell'ambito delle ricerche collegate al problema dei rapporti fra maggioranze e minoranze nazionali. Si tratta del passaggio – incompleto finché si vuole, ma innegabile – da un atteggiamento contraddistinto, nel migliore dei casi, da una più o meno larga tolleranza, da un atteggiamento di tolleranza che riguardava le minoranze nazionali come un male inevitabile, come qualche cosa che contravveniva alla nazionalità assoluta rappresentata unicamente dall'identità Stato-Nazione, all'atteggiamento che vede in esse invece i portatori di diritti propri, di valori propri, che lo Stato non ha concesso ma che sono dallo Stato stesso soltanto riconosciuti. I gruppi nazionali alloglotti diventano quindi in questa situazione, o almeno c'è lo sforzo di farli diventare non semplicemente tollerati, ma comunità di cittadini che non sono soltanto cittadini a

pieno titolo, ma portano in questo ambito statale una ricchezza maggiore, per la pluralità delle culture che in essi si esprimono. Certamente il sistema ha dovuto operare in condizioni estremamente difficili: negli anni venti e trenta di questo secolo l'Europa è passata da una crisi all'altra, e i rari momenti di distensione rappresentano passaggi del tutto effimeri. Fra questi particolari speranze suscitò nel settembre del 1926 l'ingresso della Germania nella Società delle Nazioni. Allora parve che con il ritorno nella comunità internazionale della Germania potessero finalmente ritenersi superati i rancori lasciati dalla Grande guerra e che si potesse ritrovare un nuovo equilibrio nell'Europa, una breve speranza destinata a finire ben presto. Questa speranza però è l'immagine che presentiamo attraverso il volantino del nostro congresso, l'immagine della conferenza di Ginevra. Dal pulpito di Ginevra Stresemann interpretava bene le speranze del momento quando affermava «non può essere il progetto di una disposizione divina che gli uomini rivolgano gli uni contro gli altri le loro migliori realizzazioni nazionali». Sono queste le speranze che noi cerchiamo di riprendere in questo nostro convegno.

Le minoranze come ponti e come fossati tra Stati e popoli

di *Felix Ermacora*

1. L'interrogativo postomi nell'ambito del tema che andiamo qui sviluppando e che riguarda la funzione di ponte delle minoranze nel periodo tra le due guerre, può essere sviluppato solo attraverso un'analisi che attiene alla politica interna, al diritto internazionale e al diritto pubblico.

L'impianto delle tematiche è tale che vengono individuati fatti da cui possono essere ricavate nuove cognizioni. Poiché però il mio tema riguarda l'oggetto di altre relazioni, vorrei evitare assolutamente l'affluenza di argomenti concomitanti e attenermi possibilmente ad un discorso molto generale.

L'esistenza di gruppi etnici e di minoranze è data come presupposto. Essa risulta per un verso da statistiche ufficiali raccolte da W. Winkler, per un altro verso dalle informazioni relative a quegli Stati che non hanno condotto alcuna statistica, a cui ha tuttavia provveduto la rivista «Nation und Staat». Tra queste ultime si trovano in particolare le informazioni su Italia e Francia.

2. Una funzione di ponte delle minoranze tra Stati confinanti – il nuovo Stato di appartenenza e la vecchia patria – potrebbe esservi solo là dove le minoranze non siano costrette a condurre una lotta per l'identità, dove la loro identità non sia messa in pericolo dallo Stato in cui esse vivono, dove una data minoranza non sia soggetta a infiltrazioni e possa esprimere senza timore le proprie richieste – fino al diritto di autodeterminazione. Quando cioè la minoranza si

Traduzione di Chiara Zanoni Zorzi.

vede accordati i propri diritti, che tuttavia hanno anch'essi dei limiti. Da una minoranza di questo tipo ci si può aspettare che essa sia leale e si può presumere che sia un «collegamento di frontiera» vissuto.

Con questa premessa mi accingo ad affrontare il tema del mio intervento.

3. Il sistema di tutela delle minoranze nel periodo fra le due guerre è stato analizzato a fondo dalla ricerca specialistica nella prospettiva del carattere nazionale, del diritto statale e del diritto internazionale. A tale riguardo rinvio allo sguardo d'insieme contenuto nel mio volume *Menschenrechte in der sich wandelnden Welt*, I, pp. 352 ss.

3.1. Questo sistema di tutela delle minoranze conteneva i seguenti strumenti sul piano del diritto internazionale:

a. Trattati di tutela delle minoranze, sottoscritti alla Conferenza di pace di Parigi:
   - Trattato del 28 giugno 1919 tra le Potenze Alleate e Associate e la Polonia;
   - Trattato del 10 settembre 1919 tra le Potenze Alleate e Associate e il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni;
   - Trattato del 10 settembre 1919 tra le Potenze Alleate e Associate e la Cecoslovacchia;
   - Trattato del 9 dicembre 1919 tra le Potenze Alleate e Associate e la Romania;
   - Trattato sottoscritto a Sèvres il 10 agosto 1920 tra le Potenze Alleate e Associate e la Grecia.
b. Regolamentazioni speciali in trattati di pace, e precisamente:
   - Trattato di pace con l'Austria, firmato il 10 settembre 1919 a Saint Germain (Parte III, paragrafo V, Artt. 62-69);
   - Trattato di pace con la Bulgaria, firmato a Neuilly/Seine il 27 novembre 1919 (Parte III, paragrafo IV, artt. 49-57);

– Trattato di pace con l'Ungheria, firmato a Trianon il 4 giugno 1929 (Parte III, paragrafo VI, Artt. 54-60);
– Trattato di pace con la Turchia, firmato a Losanna il 24 luglio 1923 (Parte I, paragrafo III, Artt. 37-45).

c. Capitoli speciali all'interno di altri trattati:
   – Convenzione tedesco-polacca per l'Alta Slesia del 15 maggio 1922 (Parte III);
   – Convenzione per la regione di Memel dell'8 maggio 1924 (Art. 11 e Artt. 26, 27 dello statuto aggiunto in allegato alla convenzione);
   – Trattato austro-cecoslovacco (trattato di Brünn) del 7 giugno 1920;
   – Trattato polacco-cecoslovacco del 23 aprile 1925;
   – Trattato tra la Russia e la Turchia del 16 marzo 1921;
   – Trattato tra Danzica e la Polonia del 9 novembre 1920, quindi del 24 ottobre 1921, del 26 novembre 1932 e infine del 18 settembre 1933.

A questi vanno poi aggiunti trattati tra la Lituania e la Lettonia, la Jugoslavia e l'Italia, la Grecia e l'Italia, la Jugoslavia e la Romania, concernenti questioni speciali sul terreno della tutela delle minoranze.

d. Dichiarazioni dinnanzi al Consiglio della Società delle Nazioni:
   – dichiarazione dell'Albania del 2 ottobre 1921,
   – dichiarazione dell'Estonia del 17 settembre 1923,
   – dichiarazioni della Finlandia riguardo alle isole Åland del 27 giugno 1921,
   – dichiarazione della Lettonia del 7 luglio 1923,
   – dichiarazione della Lituania del 12 maggio 1922.

3.2. Il contenuto degli strumenti indicati può essere suddiviso in due gruppi. I vari trattati erano costruiti secondo un

unico schema; le dichiarazioni unilaterali dinnanzi al Consiglio della Società delle Nazioni erano adattate alla rispettiva situazione. I trattati contengono norme riguardanti la nazionalità di persone che volevano vivere sul territorio dei nuovi Stati. Esse avevano la possibilità di optare. Per principio esse potevano ottenere la nuova cittadinanza se nel territorio in questione avevano la residenza abituale, oppure se all'epoca della nascita i genitori erano residenti nel territorio in questione. Tutti i trattati sottolineavano inoltre il principio dello *jus soli*, vale a dire che chi dimostrava di non avere altra cittadinanza, poteva ottenere, se nato sul posto, quella del nuovo Stato. I trattati contengono poi l'obbligo di assicurare a tutti gli abitanti la piena tutela della vita e della libertà. Viene assicurato l'esercizio pieno e pubblico della religione, nella misura in cui questa non contrasta con «public order» e «public morals». I trattati contengono una clausola per la tutela da discriminazioni e per il divieto di privilegi. Tale clausola comprende: l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge; l'uguaglianza di fronte ai diritti civili e politici, nonché un uguale trattamento *de facto* e sul piano giuridico. Speciali norme di tutela delle minoranze riguardano l'accesso a cariche pubbliche e l'esercizio della professione. Alle minoranze viene garantita una certa autonomia di cultura e di lingua; viene assicurata soprattutto piena libertà in relazione all'uso della lingua nella vita privata, nella vita economica, nella religione, nella stampa. Viene riconosciuta l'autonomia linguistica anche nei tribunali e negli uffici; viene assicurato l'insegnamento nella lingua materna. Vengono fissati infine obblighi di sovvenzione da parte degli Stati nei confronti di scuole per appartenenti a minoranze.

3.3. I trattati riconoscevano espressamente anche minoranze speciali. Così in relazione alla Grecia, alla Polonia e alla Romania le minoranze ebree; rispetto alla Grecia i valachi del Pindo e le comunità di monaci non greci presenti sul Monte Athos; rispetto all'Albania, alla Grecia e al Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni venivano tutelate le minoranze musulmane; in Romania una tutela particolare delle

minoranze riguardava i siculi e i sassoni della Transilvania; in Cecoslovacchia infine furono posti sotto tutela particolare i ruteni subcarpatici.

3.4. L'Albania, la Lituania, la Lettonia, l'Estonia e la Finlandia hanno rilasciato dichiarazioni speciali quando sono diventate Stati membri della Società delle Nazioni. In una dichiarazione del 17 febbraio 1922 l'Albania rese noti i diritti che intendeva concedere alle minoranze. Diritti analoghi a quelli contenuti nei trattati sulle minoranze sono stati posti sotto la tutela della Società delle Nazioni. La Lituania rilasciò una dichiarazione analoga il 12 maggio 1922, completandola poi con la Convenzione per la Regione di Memel dell'8 maggio 1925. In base alla dichiarazione lettone del 7 luglio 1923 la Società delle Nazioni aveva il diritto di avviare trattative con il governo lettone in merito alla situazione delle minoranze, qualora questa non fosse stata conforme a quanto prescritto nei trattati sulle minoranze. L'Estonia rilasciò una dichiarazione analoga a quella lituania il 17 settembre 1923. Il 27 giugno 1921, dopo che la questione del diritto di autodeterminazione delle isole Åland si era risolta negativamente, la Finlandia rilasciò una dichiarazione a favore dell'autonomia delle isole in questione. Per quanto riguarda l'Alta Slesia si rinvia alla Convenzione tedesco-polacca, che, nella prima parte, recepiva le norme contenute nel trattato del 28 giugno 1919. Nella seconda parte del trattato sono fissati diritti dettagliati per un arco di tempo determinato, mentre la terza parte del trattato costituisce un vero sistema di tutela delle minoranze.

3.5. Se si sottopone questo sistema di tutela delle minoranze, articolato in più di 50 norme di diritto internazionale, ad un'analisi di diritto internazionale, si nota che le disposizioni ivi contenute non riconoscevano di regola alcun diritto immediatamente applicabile agli individui, ma diventavano operanti a livello di obblighi dello Stato. I trattati e i vari accordi stabilivano diritti e doveri solo tra le parti contraenti (la convenzione tedesco-polacca sembra aver costituito un'eccezione), che erano gli Stati. Solo quando uno Stato,

sospinto nel ruolo politicamente difficile di «potenza protettrice», si prese a cuore la minoranza protetta, entravano in vigore i diritti. Le formulazioni dei singoli accordi di diritto internazionale si orientavano per principio sull'individuo, presupponendo tuttavia la minoranza come collettivo. La controversia accesasi tra gli studiosi se la minoranza, in quanto collettività, si trovi sotto la tutela del diritto internazionale è a tutt'oggi una questione irrisolta. Là dove talune stipulazioni ammettevano, al di là dei generali diritti dell'uomo, una amministrazione di tipo culturale o linguistico, la scienza ha coniato in relazione a ciò il concetto di autonomia. Se questa gestione era prevista secondo criteri territoriali, si parlava di un'autonomia su base territoriale, in caso diverso di un'autonomia su base personale. Anche il principio della personalità e il principio della territorialità, scaturiti dal dibattito sui popoli nella monarchia austro-ungarica, furono oggetto di confronto scientifico.

L'efficacia del sistema dipendeva anzitutto dalla trasformazione dei trattati internazionali in diritto interno dello Stato e quindi dalla messa in pratica delle stipulazioni contrattuali o comunque di diritto internazionale. È questo un rapporto classico tra diritto internazionale e diritto territoriale. Il sistema di tutela delle minoranze si muoveva tuttavia in un campo nuovo, in quanto era sottoposto ad una garanzia di diritto internazionale, o meglio una garanzia che coinvolgeva una comunità di Stati. Questa garanzia espressa da una comunità di Stati era stata presentata più volte nel corso delle trattative per il trattato di pace di Parigi. Essa fu coniata in senso politico nella lettera di Clemenceau al rappresentante polacco Paderewski. Il capo del governo francese scriveva tra l'altro in questo documento del 24 giugno 1919:

«Under the older system the guarantee for the execution of similar provisions was vested in the Great Powers. Experience has shown that this was in practice ineffective, and it was also open to the criticians that it might give to the Great Powers, either individually or in combination, a right to interfere in the internal consitutions of the State affected which could be used for political purposes. Under the new system, the guarantee is entrusted to the League of Nations».

3.6. Questa garanzia della Società delle Nazioni funzionò come un perno nel sistema di tutela delle minoranze nel periodo tra le due guerre. Si trattava anzitutto di una garanzia di stabilità nei termini che seguono: singole norme dei trattati potevano venir modificate solo con l'approvazione della maggioranza del Consiglio della Società delle Nazioni. Accanto a ciò vi era però poi anche una garanzia di esecuzione: ciascun membro del Consiglio della Società delle Nazioni aveva il diritto di comunicare al Consiglio ogni violazione o pericolo di violazione di una qualche norma contenuta in un trattato di tutela delle minoranze o comunque in un trattato avente come oggetto la tutela di minoranze. Le minoranze e i loro appartenenti avevano un diritto di petizione. Forma e contenuto delle petizioni, la loro trattazione e la loro efficacia furono oggetto di controversie politiche e scientifiche. Schücking-Wehberg, Wintgens e Mandelstam furono importanti studiosi del sistema. La Corte internazionale di Giustizia poteva essere udita per chiarire mediante una sentenza divergenze d'opinione su questioni giuridiche o fattispecie.

3.7. Un'interpretazione autentica dei trattati è contenuta nel rapporto del Comitato istituito con decreto del Consiglio del 7 marzo 1929, che affronta la questione della tutela delle minoranze da parte della Società delle Nazioni.

Lord Balfour, già nell'ottobre 1920, era incline a togliere alle Grandi Potenze responsabilità di tutela delle minoranze. In base alle sue considerazioni l'ambasciatore belga propose un'ordinanza procedurale che prevedeva la nomina di un gruppo di tre persone con il compito di esaminare preventivamente la petizione inoltrata. Questo fu confermato da una risoluzione del Consiglio del 25 ottobre 1920. Nel 1921 si avviò poi la procedura della comunicazione, in base alla quale ogni petizione doveva venir trasmessa allo Stato interessato per una presa di posizione. Nel 1923 fu adottata una procedura in base alla quale si doveva decidere l'ammissibilità di una petizione. Nel 1925 il Comitato dei Tre fu trasformato in un Minority Committee. Accanto a questo Minority Committee fu istituita una sezione amministrativa,

la Minority Section del segretariato. La procedura, che fu mantenuta in vigore fino al 1938, aveva il seguente decorso: accettazione della petizione, comunicazione della medesima al governo interessato, comunicazione della medesima ai membri del Consiglio, esame della petizione da parte del comitato di tutela, risposta all'autore della petizione. La procedura fu oggetto di continui miglioramenti, e gli Stati espressero il loro parere al riguardo.

4. Ad un primo sguardo questo sistema colpisce indubbiamente in modo positivo. Corrispondeva allo spirito dominante di quel tempo, nell'ambito del diritto internazionale: si cercava di risolvere problemi di diritto internazionale mediante il diritto.

5. Ma il sistema era carente in sé e risentì negativamente di una serie di circostanze dell'epoca.

6. Il sistema era carente in sé perché, anche in base ai concetti di allora, non era universale e mancava di condizioni generali.

Che cosa significa questo? Affermando che non era universale s'intende dire che non valeva per tutti gli Stati; le potenze vincitrici, infatti, non erano legate ad esso. La Russia era abbandonata a se stessa e il sistema non andò a profitto di tutte le minoranze in ugual misura. Dire poi che mancarono le condizioni generali significa che nel periodo tra le due guerre mancò un qualsiasi tipo di sistema di diritti dell'uomo, significa che la scelta della forma di governo in Europa e le conseguenze che ne derivarono sul sistema dei diritti dell'uomo spettò totalmente al *domaine reservé* dello Stato (cfr. art. 15/8 dello Statuto della Società delle Nazioni). Mancò inoltre ogni condizione politico-economica generale in grado di conferire a tutte le minoranze, senza discriminazione alcuna, una serie minima di diritti sociali ed economici.

Questo, sebbene i trattati di pace di Versailles e di Saint Germain, tramite le disposizioni riguardanti l'International

Labour Organization, avessero posto le basi per una serie di diritti economici e sociali. In questo contesto vale la pena ricordare che i lavoratori tedeschi dei Sudeti furono colpiti soprattutto dalla crisi economica della fine degli anni '20 e dei primi anni '30 con conseguenze più gravi di quelle subite dai lavoratori cecoslovacchi.

7. Il sistema di tutela delle minoranze risentì però anche della situazione del tempo. Già nel 1938 l'argentino J.P.A. François analizzò le ragioni che impedirono al sistema di funzionare. Ancora più attuale è l'analisi di Inis Claude, che prende in considerazione il quadro generale.

Le ragioni che determinarono il fallimento del sistema sono state sintetizzate nei punti seguenti:
- la scarsa disponibilità degli Stati in questione ad adempiere a tutti gli impegni,
- la mancanza di responsabilità delle potenze a suo tempo vincitrici per il mantenimento del sistema,
- i movimenti per il raggiungimento della negata autodeterminazione (allora esclusivamente tramite lo *jus secessionis*),
- la politica incerta degli organi della Società delle Nazioni, i quali continuarono a considerare la sovranità degli Stati membri un tabù, cosicché il meccanismo della Commissione per le minoranze della Società delle Nazioni non funzionò.

8. Complessivamente contribuì al fallimento del sistema il fatto che l'auspicio di una minoranza con funzione di ponte rimase irrealizzato. E questo, sebbene la tesi fosse giusta in senso puramente ideale. Essa fallì tuttavia per i motivi che ho appena indicato.

9. Dalle dottrine che caratterizzano il ventennio tra le due guerre in Europa si dovrebbe trarre profitto per evitare oggi tutto quello che ha portato al fallimento dell'intento di considerare le minoranze ponte tra gli Stati e i popoli.

Alcuni tentativi in questa direzione esistono, ma ad essi si oppongono gli eventi nella ex Jugoslavia come ritorno dello spirito che caratterizzò il periodo tra le due guerre.

Stato nazionale e minoranze. L'esperienza italiana

di *Carlo Ghisalberti*

Al di là ed oltre le molte discussioni che hanno accompagnato l'ampia riflessione storiografica sull'idea di nazione e che hanno caratterizzato tra Otto e Novecento il dibattito sul carrattere naturalistico o volontaristico di questa, non v'è dubbio che in Italia, fattasi Stato unitario in seguito all'affermazione di un principio di nazionalità, scarsa è apparsa nel tempo la consapevolezza del ruolo e dei diritti che potevano avervi le minoranze[1]. Se è vero, infatti, che nel corso del Risorgimento molto si è dibattuto sull'emancipazione, l'integrazione e l'assimilazione degli appartenenti alle confessioni religiose minoritarie, e, cioè, soprattutto, degli israeliti e dei valdesi, ai quali la secolarizzazione della vita pubblica e la laicizzazione degli ordinamenti ha portato con la libertà di culto la parificazione giuridica ponendo fine alla considerazione di una estraneità della *Natio Hebraica* ed in certa misura anche dei valligiani protestanti del Piemonte al mondo politico nel quale vivevano da secoli, non è meno vero che la complessa tematica delle minoranze etniche, scarse numericamente ma pur presenti sul territorio italiano, è rimasta di fatto estranea al dibattito di allora[2].

[1] Scarsa è stata fino al tempo a noi più vicino l'attenzione della storiografia sulle minoranze nello Stato nazionale italiano e solo in epoca più recente, ossia dopo la seconda guerra mondiale e la nascita della repubblica, si è acceso l'interesse degli studiosi per il problema. Per gli aspetti giuridici di questo, tuttora essenziale è il volume di A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967.

[2] Assai vasta è stata la discussione della storiografia sulle vicende e sulla parificazione delle minoranze religiose nello Stato nazionale: cfr., tra gli ultimi scritti in materia, il mio *Stato nazionale e minoranze tra XIX e XX secolo*, in F. SOFIA - M. TOSCANO (edd), *Stato Nazionale ed emancipazione ebraica*, Roma 1992.

Scarsa, infatti, o addirittura quasi nulla è stata l'attenzione degli esponenti della politica e della cultura alle minoranze etniche sia precedentemente sia successivamente al compimento del Risorgimento. Né i moderati, infatti, più dichiaratamente legati ad una visione dinastica e sabauda dei possessi territoriali dello Stato, originariamente subalpino quindi italiano, né i democratici, prevalentemente arroccati sull'idea di una repubblica una e indivisibile secondo l'immagine franco-rivoluzionaria del tardo Settecento, si posero mai seriamente il problema delle minoranze. Ed anche negli assertori di soluzioni federali o confederali, ed il pensiero corre al Cattaneo e cioè al personaggio più vicino alle tematiche regionali o settoriali, la condizione delle popolazioni qualificabili come minoranze etniche parve restare al margine degli interessi effettivi. Al più le tematiche linguistiche, le questioni del rapporto tra lingua e dialetti sembravano talvolta costituire oggetto di riflessione, non però perché da questa potesse scaturire un articolato discorso sui diritti linguistici delle minoranze politicamente considerate come parti dell'ordinamento statale, ma solo in funzione del complesso e dibattutissimo tema della fondazione e della natura della lingua nazionale, identificata come elemento portante del tessuto connettivo della patria italiana, tale, quindi, da non poter in nessun caso essere pretermessa di fronte alle parlate locali nella sua natura ufficiale[3]. Eppure queste minoranze erano largamente presenti negli ordinamenti statali preunitari, si pensi allo Stato sabaudo nella sua propaggine transalpina popolata da Savoiardi francofoni, o alla repubblica di Venezia egemone ancora alla fine del Settecento nell'area friulano-orientale ed in quella isontina e, più ancora, oltre l'Adriatico, sulla costa dalmata, in terra abitata anche da genti slave, per lo più di lingua slovena e serbocroata. Ed

[3] Sul tema si rimanda alle ormai classiche storie della lingua italiana: B. MIGLIORINI, *Storia della lingua italiana*, Firenze 1960; G. DEVOTO, *Profilo di storia linguistica italiana*, Firenze 1960; T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Bari 1970. Naturalmente assai utili anche C. DIONISOTTI, *Per una storia della lingua italiana*, in *Geografia e storia della letteratura italiana*, Torino 1967; A. STUSSI, *Lingua, dialetto, letteratura*, in *Storia d'Italia* (Einaudi), Torino 1972, I, pp. 677 ss.

erano anche più tardi presenti nello Stato unitario, pur se ridotte notevolmente di numero e, quindi, meno incidenti sul piano politico almeno fino al 1918, data la cessione di Nizza e della Savoia alla Francia dopo la guerra del 1859 e la caduta dell'egemonia civile e culturale italiana in Dalmazia in conseguenza della fine della Serenissima e del sorgere della potenza austriaca sull'Adriatico orientale.

Nella concezione che dello Stato nazionale e della cittadinanza allora si avevano, però, non era la questione della scarsità numerica o della pochezza del ruolo ad impedire un qualsiasi riconoscimento della peculiarietà e della specialità delle minoranze stesse. Era, invece, l'affermazione del principio totalizzante e discretivo della cittadinanza, resa criterio valutativo dei rapporti tra il singolo e lo Stato ed elevato nel contempo ad elemento essenziale della costruzione di un ordinamento che per essere unitario non poteva né voleva allora ammettere diversità e peculiarietà di alcun genere tra i componenti della sua popolazione e, quindi, non prendeva in considerazione le varianti etniche, pur presenti nelle sue provincie[4].

L'identità nazionale, base della cittadinanza ed essenza della costruzione statale dell'Italia risorgimentale ed unitaria, era assunta a valore fondante ed a motivo ideale, e si era connotata, in quella che con un certo sforzo concettuale e con qualche approssimazione possiamo definire l'ideologia italiana, in senso assoluto ed esclusivo.

Il risultato di ciò era la negazione, non soltanto della rilevanza politica e giuridica, ma anche della stessa peculiarietà di quelle minoranze che, sia pur numericamente limitatissime, specie dopo la cessione di Nizza e della Savoia alla Francia di Napoleone III, allora vivevano nello Stato. D'altra parte va anche considerato come in questa negazione

[4] Di ciò si ha un evidente riflesso nella letteratura giuridica dell'epoca che escludeva del tutto dal discorso sulla cittadinanza ogni referente che non fosse direttamente legato alla nazionalità: cfr. per es. C. BISOCCHI, *Acquisto e perdita della nazionalità nella legislazione comparata e nel diritto internazionale*, Milano 1907.

piuttosto decisa non si distinguesse neanche la posizione delle comunità etniche, da identificare per la appartenenza dei loro componenti allo stesso sistema od ambiente culturale, individuato di norma attraverso l'unico particolare idioma da essi usati all'interno del gruppo di appartenenza. In un mondo e, quindi, per un'ideologia che esaltava la soggettività storica qualificante la nazione nel suo complesso e che la giustificava in nome di un presupposto volontaristico, la mera individualità culturale di piccole comunità etnico-linguistiche non era oggetto di troppo vasta considerazione anche perché assai scarsa sembrava essere nei loro esponenti la volontà di chiedere il rispetto delle espressioni che ne caratterizzavano la vita ed insieme la loro valorizzazione da parte di uno Stato nel quale, peraltro, sembravano riconoscersi pienamente.

Tali comunità vivevano, infatti, in un ambiente nazionale del quale erano parte integrante e che le sentiva proprie in virtù della comune cittadinanza, considerata dall'ordinamento giuridico statale fonte e base di un'eguaglianza di condizioni che non ammetteva distinzioni o, peggio, discriminazioni di sorta tra gli abitanti del Regno che ne erano in possesso. Fatto questo che implicitamente appariva essere al tempo stesso causa ed effetto del disconoscimento pubblico di quelle comunità, la peculiarietà e la specificità delle quali sembravano del tutto marginali per una coscienza collettiva, peraltro assai poco proclive a rendersi perfino conto dei problemi, certo assai più complessi, delle stesse minoranze nazionali[5].

All'interno dello Stato italiano, rigidamente considerato come etnicamente omogeneo perché formato da una sola nazione, il problema delle minoranze non sembrava, quindi, sussistere anche perché l'immagine volontaristica della nazionalità ben poteva suffragare l'opzione italiana dei valdostani di

[5] Il tema è oggi piuttosto dibattuto dalla storiografia, resasi più sensibile nei confronti delle minoranze etnico-linguistiche dello Stato: cfr., ad es., M. Olmi, *Italiani dimezzati. Le minoranze etnico-linguistiche*, Napoli 1986.

lingua francese, degli slavi del Natisone e di qualche altro comune isontino, opzione, nell'ipotesi di questi ultimi, testimoniata nel noto plebiscito per l'annessione del Veneto dopo il conflitto del 1866. Se di minoranze nazionali si parlava, era solo in favore o contro le tesi irredentiste suffraganti la necessità di completare il Risorgimento con l'annessione del Trentino e della Venezia Giulia popolati da italiani, ancora sotto il dominio austro-ungarico. Ma questo era un altro problema, nato dal particolare clima suscitato nell'Ottocento dal risveglio delle nazionalità e, quindi, dalla formazione di una netta antitesi, dal preciso contenuto etico-politico, tra l'immagine dello Stato nazionale, etnicamente compatto, e quella dello Stato plurinazionale, nel quale vivevano genti appartenenti a differenti etnie.

Nella cultura dominante la vita della penisola a quei tempi, e nell'ideologia italiana che ne era l'espressione politica, lo Stato nazionale appariva l'elemento progressivo mentre quello plurinazionale un retaggio del passato, destinato a cadere ed a finire quando fosse giunto a maturazione il processo formativo delle diverse nazioni che lo costituivano, come sembrava stesse verificandosi anche per quelle dell'Austria-Ungheria, anche a causa dell'irredentismo italiano.

Questa era la ragione per la quale la riflessione politica e la scienza giuridica dell'età risorgimentale e postrisorgimentale tendevano ad operare, e anche ad esaltare, l'identificazione tra Stato e Nazione italiana realizzata con l'unificazione e con la proclamazione del Regno. Ritenevano, infatti, che la Nazione, comunità legata dalla stessa individualità storica, coincidesse pienamente con lo Stato, comunità vincolata da una stessa condizione giuridica. La saldatura tra i due concetti di Stato e Nazione era data appunto dalla nozione di cittadinanza che, omologando lo *status* dei singoli appartenenti allo Stato nazionale, risolveva nella completa uniformità dei loro diritti e dei loro doveri ogni possibile ipotesi di differenziazione o di discriminazione fondata su altre ragioni non considerate dall'ordinamento giuridico, ed al tempo stesso negava ogni possibilità di riconoscimento a quanti

per motivi etnici non si sentissero italiani di nazione pur vivendo entro i confini dello Stato[6].

Discorso antico questo che traeva origine ed al tempo stesso fondamento dal modello e dal linguaggio elaborati dalla Francia rivoluzionaria e fatti oggetto di recezione sia sul piano politico che su quello giuridico sin dal triennio «giacobino» (1796-1799) e dal periodo napoleonico (1803-1815), da quando, cioè, la cittadinanza era stata eretta a condizione essenziale per qualificare il rapporto tra l'individuo e lo Stato e per definire al tempo stesso i diritti e gli obblighi dell'uno e dell'altro, e che, dopo la formazione dello Stato unitario nel 1861 aveva definito l'appartenenza del primo al secondo in termini esclusivamente nazionali. Il risultato di ciò era stato proprio quella identificazione della cittadinanza con la nazionalità che si era attuata nella Francia della fine del Settecento e che aveva allora implicato la negazione di qualsiasi autonomia nella considerazione e nel trattamento riservato a quanti non si sentissero francesi di nazionalità pur avendone la cittadinanza[7].

E questa identificazione, negatrice nei fatti per l'ordinamento giuridico della stessa esistenza di minoranze nazionali nell'ambito dello Stato, ha costituito la base della regolamentazione adottata in Italia dopo il compimento del Risorgimento e perfezionata con la famosa legge 13 giugno 1912, n. 555, dedicata appunto alla cittadinanza, ad integrazione e completamento della disciplina fissata in materia dal codice civile del 1865[8].

[6] Osservazioni su questo criterio valutativo in V. PERI, *Two Ethnic Groups in the Modern Italian State: 1860-1945*, in *Comparative Studies on Governments and non dominant ethnic groups in Europe 1850-1945*, Dartmouth 1991.

[7] Sulla nozione, elaborata dalla Francia rivoluzionaria e napoleonica, di cittadinanza, cfr. C. NICOLET, *Citoyenneté française et citoyenneté romaine: essai de mise en perspective*, in *La nozione di «romano» tra cittadinanza e universalità. Atti del II seminario internazionale di studi storici «Da Roma alla Terza Roma», 21-23 aprile 1982*, Napoli 1984, pp. 145 ss.

[8] Esaltarono tale legge allora vari giuristi: tra questi S. GEMMA, *Legge 13 giugno 1912 sulla cittadinanza*, Roma 1913; G.C. BUZZATI, *La legge sulla cittadinanza 13 giugno 1912*, in «Rivista di Diritto civile», VI, 1914, pp.

Non mancava, però, chi, con maggiore rigore teoretico e migliore sensibilità giuridica, sottolineava come l'intera materia della cittadinanza avesse contenuto sostanzialmente costituzionale e come, quindi, più rettamente avrebbe dovuto rientrare tra quelle disciplinate nello Statuto del Regno, nella carta ottriata emanata nel 1848 da Carlo Alberto per i suoi domìni[9]. Ma, a parte ogni considerazione sulla derivazione del testo dalle carte francesi del 1814 e del 1830 che non avevano previsto la disciplina costituzionale della materia, e, quindi, dal forte condizionamento esercitato da queste su quello, si deve osservare come l'epoca nella quale era stato redatto lo Statuto e la particolare dislocazione geografica dei possessi del re di Sardegna non rendessero allora possibile una diversa e più articolata impostazione del tema della cittadinanza. Non a caso lo Statuto, che pur aveva un titolo dedicato al tema «dei diritti e dei doveri del cittadino», nell'illustrarne la portata ricorreva al generico termine di regnicolo, implicante solo la condizione dell'abitazione, o, meglio, forse, della residenza nel territorio del regno, senza ulteriori precisazioni. Nel 1848, infatti, lo Statuto non avrebbe potuto utilizzare una normativa più chiara dato il carattere etnicamente e linguisticamente composito della popolazione dello Stato sabaudo i cui confini politici erano profondamente differenti dalle frontiere delle aree di popolamento nazionale e di uso linguistico dei suoi sudditi, abitanti sia di qua sia di là delle Alpi. Nel 1861, invece, ad unificazione statale compiuta e dopo la cessione dei territori abitati da popolazioni francofone di là dalle Alpi, il discorso sulla natura costituzionale della materia relativa alla nazionalità ed alla cittadinanza avrebbe potuto essere impostato in modo differente. Ma nel momento

289 ss. e pp. 441 ss.; G.B. MORAGLIA, *La cittadinanza italiana secondo la legge 13 giugno 1912, n. 555: precedenti storici, fonti, testo e commento, legislazioni straniere*, Forlì 1913.

[9] Sul rapporto tra la cittadinanza, intesa nel senso ad essa attribuito dalle leggi che la riguardavano, e l'eguaglianza, ci sono interessanti osservazioni nella scienza giuridica dell'epoca: cfr., per es., V. MICELI, *Diritto costituzionale*, Milano 1913², pp. 948 ss.

del trionfo delle speranze risorgimentali e nell'esaltazione degli ideali nazionali che le avevano alimentate, necessariamente scarsa poteva essere l'attenzione alla problematica delle minoranze in uno Stato che si riteneva e che tendeva a giustificare la sua legittimità in nome della compattezza e della uniformità etnica del popolo. Non desta quindi soverchia meraviglia il fatto che anche il maggiore teorico italiano dei diritti delle nazionalità, assertore di un nuovo ordine interstatuale fondato su quelle, il Mancini, sia rimasto sostanzialmente estraneo alla problematica delle minoranze, ritenendo evidentemente l'Italia unita uno Stato nazionalmente omogeneo ed i plebisciti popolari che, ratificando le successive annessioni, avevano contribuito a fondarla, prove certe della sua identità etnica.

D'altra parte va osservato come ai confini del Regno d'Italia non esistessero nuclei nazionalmente cospicui diversi da quello italiano dominante per ragioni etniche: soltanto sulla frontiera orientale, nell'area isontina delimitata dalla Val Natisone abitava un gruppo piuttosto compatto di sloveni, abbastanza ben integrati nella realtà demica e culturale della Venezia annessa dopo la guerra del 1866. L'assenza di sentimenti irredentistici contrari all'Italia e la facilità con la quale questi sloveni accettarono il dominio italiano dopo l'annessione derivavano probabilmente dalla inesistenza, oltre il confine dell'Isonzo, di una patria slava alla quale fare riferimento e dalla quale trarre alimento per eventuali rivendicazioni di carattere nazionale. L'assuefazione al contatto con le popolazioni friulane e venete era ormai antica e, quindi, scarsa era l'attrattiva per la Carniola austriaca soggetta alla dominazione asburgica, non ancora molto sviluppata né sul piano economico né su quello culturale, ed a quei tempi del tutto priva di prospettive autonomistiche sul piano politico a causa anche della politica condotta dalla duplice monarchia nei confronti delle genti slave dell'Impero, non assimilate in alcun modo ai tedeschi ed agli ungheresi e spesso considerate inferiori socialmente a questi[10].

[10] Sugli sloveni del Natisone e, più in generale, sugli slavi del Friuli dopo l'annessione del Veneto all'Italia, da vedere gli scritti di F. MUSO-

Si può osservare, al riguardo, spostando l'attenzione su un piano più generale, come solo l'esistenza di uno Stato, abitato dalla stessa etnia, o, quanto meno, di un'entità politicamente ed amministrativamente autonoma nell'ambito di un ordinamento sovranazionale o plurietnico avrebbe potuto rappresentare naturalmente una forte attrattiva per la minoranza nazionale vivente a ridosso dei loro confini ed avrebbe potuto determinare in essa un atteggiamento di rifiuto o di contestazione del potere politico cui era assoggettata, specie quando fossero stati disconosciuti i diritti fondamentali, civili e politici, dei suoi componenti. Ma queste condizioni allora non sussistevano per la piccola minoranza slovena priva di un referente statale proprio al di là della frontiera isontina e per nulla menomata nei suoi diritti dalle leggi italiane che garantivano a tutti i cittadini un identico *status*, il cui fondamento riposava sulla generale applicazione del principio di eguaglianza.

Ed era lo stesso principio che, nella coscienza politica e nella dottrina giuridica del tempo, giustificava l'assimilazione degli sloveni del Natisone, dei valdostani del Piemonte nordoccidentale, degli albanesi e dei greci dell'Italia meridionale e della Sicilia agli altri italiani, negando ogni valore alla differenziazione etnica e linguistica che ne caratterizzava la cultura, o, quanto meno, evitando di trarre delle conseguenze di carattere normativo da quella differenziazione. La stessa caduta per desuetudine dell'applicazione dell'articolo 62 dello Statuto albertino che aveva stabilito come regola generale essere la lingua italiana quella ufficiale delle assemblee legislative consentendo, però, l'uso della francese «ai membri che appartengono ai paesi in cui questa è d'uso, od in risposta ai medesimi», doveva essere considerata l'indice

NI: *Usi e costumi degli Sloveni veneti*, in «Archivio per la Storia delle tradizioni popolari», 9, 1980; *La vita degli Sloveni*, Palermo 1983; *Sulle condizioni economiche, sociali, politiche degli Slavi in Italia*, in *Atti del II Congr. geografico italiano*, Roma 1986; *Tra gli Sloveni di Montefosca*, Udine 1898; di C. PODRECCA: *Slavia italiana*, I, Cividale 1884; *Slavia italiana: Polemica*, Cividale 1885; *Slavia italiana. Le vicinie*, Cividale 1887; *Homologia*, Cividale 1892; di S. RUTAR, *Le colonie slovene in Friuli*, Udine 1887; e di G. TRINKO, *Gli Slavi del Friuli*, Cividale 1892.

dell'integrale assimilazione giuridica degli alloglotti, non più differenziabili dagli altri cittadini specie dopo la cessione alla Francia della Savoia e di Nizza, delle aree in cui più fortemente era sentito il problema dei diritti linguistici delle minoranze[11].

Ma questa assimilazione giuridica degli alloglotti non poteva implicare l'abbandono totale dell'uso e dell'insegnamento della loro lingua e l'imposizione all'opposto di quella nazionale, come proposto talvolta dai più decisi assertori di un'unità nazionale intesa anche come rigida egemonia culturale in pieno contrasto con quei princìpi liberali ai quali si ispirava lo Stato risorgimentale. Se ne ebbe una prova negli anni dell'unificazione quando, soppresso nella Valle d'Aosta nel 1860 l'insegnamento della lingua francese dopo l'introduzione della legge Casati sull'istruzione pubblica, un ripensamento del potere politico, evidentemente sensibilizzato dalle proteste degli ambienti locali, ne impose la reintroduzione e la regolamentazione secondo un compromesso stipulato tra il ministero e il municipio di Aosta[12].

La Valle d'Aosta era parte integrante del vecchio Piemonte e la lingua francese, parlata dai suoi abitanti, unitamente però ad altri idiomi dialettali delle minori vallate circostanti, era stata ed era tuttora la lingua d'uso della corte e della classe dirigente subalpina, piuttosto proclive a tutelarla in sede quanto meno scolastica, consapevoli del suo valore di tramite linguistico nei rapporti internazionali e della sua perdurante vasta utilizzazione da parte di taluni strati del ceto intellettuale della regione piemontese.

Diversa invece la posizione ufficiale del governo nazionale nei confronti di altri gruppi minoritari e delle istanze che

[11] Sul tema della caduta per desuetudine dell'utilizzazione della lingua francese nei dibattiti parlamentari, a partire dal 1860, cfr. M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, pp. 141-142.

[12] Cfr. le osservazioni di N. GROS, *Lotte e polemiche; entusiasmi, delusioni e recriminazioni; questioni dibattute e attività svolte ad Aosta negli anni attorno al 1848 in relazione alle riforme albertine e al movimento liberale-nazionale*, in *La Valle d'Aosta*, Torino 1966, II, pp. 542 ss.

questi potevano avanzare per ottenere un qualche riconoscimento dei loro diritti linguistici. Il caso più evidente era quello degli albanesi del Mezzogiorno d'Italia, vera minoranza etnico-linguistica piuttosto omogenea e sicuramente importante dal punto di vista culturale, come attestava il fatto che essa, nel declino civile ed intellettuale della originaria madrepatria di là dell'Adriatico, aveva rappresentato spesso una sorta di referente per coloro che erano rimasti nella terra d'origine durante la dura dominazione turca[13]. Il motivo della totale integrazione nel contesto della popolazione meridionale e della storia vissuta dagli albanesi in piena sintonia con questa era stato preso evidentemente in considerazione per sostenere la avvenuta assimilazione della comunità nel tessuto nazionale e, quindi, della inutilità di un riconoscimento giuridico totale dei suoi diritti linguistici, insieme all'opportunità dell'introduzione di una rete scolastica differenziata su base linguistica propria. La statalizzazione dell'unica scuola, originariamente funzionante come collegio privato a conduzione religiosa, costituiva la prova più evidente di questo atteggiamento governativo, successivamente criticato e condannato come illiberale, proprio a causa del disconoscimento dei diritti linguistici, allora, però, suffragato in nome di considerazioni egualitarie[14].

Queste vicende dell'insegnamento linguistico dell'idioma usato dagli appartenenti alle minoranze possono apparire di scarsa importanza non soltanto nel contesto della più vasta storia dell'istruzione pubblica in Italia ma anche, e per i più forse, soprattutto, in paragone all'evoluzione dei rapporti civili e politici che si aveva all'inizio della lenta e graduale trasformazione dello Stato da meramente elitario a tendenzialmente democratico. È chiaro, infatti, che un ordinamen-

[13] Utili spunti ora in V. GIURA, *Storie di minoranze: ebrei, greci e albanesi nel Regno di Napoli*, Napoli 1984, pp. 157 ss.

[14] M.L. AZZINARI, *La cattedra di lingua e letteratura albanese a S. Demetrio Corone e gli insegnanti che la ressero*, in «Shêjzat», Roma 1970, nn. 4-6 e n. 7-9, pp. 165 ss. e pp. 262 ss.; M.F. CUCCI, *Il Collegio di S. Adriano e le comunità italo-albanesi di Calabria 1820-1945*, in *Aspetti e problemi di storia della società calabrese in età contemporanea. Atti del I Convegno di studio (Reggio Calabria 1-4 novembre 1975)*, Reggio Calabria 1977.

to, retto da un ceto dirigente piuttosto ristretto, selezionato attraverso meccanismi elettorali scarsamente partecipativi, sia a livello politico sia soltanto amministrativo, era quasi naturalmente portato a disconoscere certe peculiarità e certe difformità etnico-linguistiche, interessanti invece nei loro riflessi pratici prevalentemente o, addirittura esclusivamente, gli strati subalterni o inferiori della popolazione di aree periferiche e marginali del territorio nazionale. Ben altre parti, infatti, di quella popolazione, considerabili del tutto omogenee al sustrato etnico della nazione, per essere escluse dai requisiti di capacità e di censo previsti dalle leggi sulla partecipazione politica ed amministrativa, restavano al margine della considerazione del potere perché questo potesse distinguere tra i cittadini quelli linguisticamente minoritari da quelli maggioritari ai fini di fornire loro un trattamento anche scolasticamente differenziato.

Questo trattamento avrebbe rappresentato paradossalmente quasi una violazione del principio di quell'eguaglianza civile al quale si faceva sempre riferimento anche per giustificare le tappe del prossimo passaggio dal liberalismo alla democrazia. Il problema, in buona sostanza, non era quello di dare qualche scuola a valdostani e ad albanesi abitanti nello Stato affinché potessero meglio approfondire la conoscenza della loro lingua madre, quanto invece quello di garantire a tutti gli italiani delle classi più umili un minimo di istruzione primaria affinché cessasse ovunque la triste piaga dell'analfabetismo ereditata dal malgoverno di molti, anzi di quasi tutti gli ordinamenti preunitari e contro la quale da Casati in poi avevano cercato di operare i ministri della vecchia Italia liberale[15].

Lo slogan corrente allora, che individuava il programma politico per la crescita della società italiana e per lo sviluppo in essa della partecipazione popolare, era, come è noto, b e n e s s e r e p i ù c u l t u r a, secondo l'indicazione formulata da Silvio Spaventa per il consolidamento delle basi

[15] Sul tema cfr. le osservazioni di V. PERI, *Two Etnich Groups in the modern Italian State*, cit., pp. 139 ss.

della ancora troppo precaria unità nazionale. Per c u l t u r a si intendeva evidentemente la diffusione dell'istruzione primaria tra tutti gli italiani affinché, migliorando nel contempo pure il loro tenore di vita, fossero in grado di apprezzare i benefici dello Stato liberale contribuendo con la loro partecipazione politica a rafforzarlo nelle sue fondamenta. Tale l'obiettivo della scuola, quindi, nel disegno politico-pedagogico della Destra storica prima e della classe dirigente che l'ha seguita poi nella gestione del potere. Era un obiettivo che successivamente è stato largamente contestato perché, nel pensiero dei critici dello Stato liberale, avrebbe riflesso una visione elitaria della cosa pubblica, affidando alla scuola statale il fine eminente di creare un'egemonia culturale a tutto vantaggio dei ceti dirigenti che avevano compiuto la rivoluzione nazionale, ceti che, tra l'altro, erano assai poco proclivi a comprendere ogni forma di pluralismo etnico-linguistico e a riconoscere alle varietà demiche esistenti nei confini dello Stato spazi di autonomia, perché tutti presi dalla visione nazionalcentrica del Risorgimento e dello Stato che ne era il prodotto.

Ma quell'egemonia culturale così contestata in futuro, nell'ideologia ispiratrice dei grandi riformatori della scuola italiana, dei tempi dalla legge Casati a quella Daneo Credaro, aveva in realtà lo scopo di innalzare l'istruzione pubblica uniformando al livello più alto le basi intellettuali del popolo cui venivano offerte opportunità di apprendimento sempre crescenti nella lingua dell'intera collettività entro la quale dovevano riconoscersi tutti, anche, quindi, gli appartenenti a gruppi demici minoritari dagli idiomi originariamente differenti. In questo modo il rafforzamento dell'unità nazionale affidato alla scuola come obiettivo essenziale, avrebbe operato anche attraverso la diffusione della lingua italiana, unico veicolo di comunicazione idiomatica accettato ed esaltato nello Stato liberale risorgimentale[16].

[16] Osservazioni in A. ARA, *Scuola e minoranze nazionali in Italia: 1861-1940*, in «Studi Trentini di Scienze Storiche», LXIX, 1990, pp. 457-488.

Agli oppositori di questo disegno politico di unificazione anche linguistica della nazione eretta a Stato, l'azione centralistica in materia scolastica dei governanti liberali appariva vieppiù negatrice dei modi di essere e di vivere delle piccole comunità locali, dalla storia e dalle tradizioni peculiari, riflesse anche nelle culture e negli idiomi particolari. La difesa, quindi, di questi e la polemica a favore delle «lingue tagliate», ovvero di quelle non più oggetto di riconoscimento pubblico né insegnate nelle scuole comunali per volontà del potere politico, era uno dei molti motivi addotti dai critici dello Stato risorgimentale contro la centralizzazione che questo andava operando a tutti i livelli della vita nazionale[17]. Un motivo che, quasi naturalmente, era largamente usato a scopo polemico anche dal clero delle comunità etnico-linguistiche particolari allo scopo evidente di mostrare la lontananza ed il distacco del potere politico liberale dal popolo e dalle sue esigenze primarie. Un motivo, però, che sottendeva anche lo scopo, certamente non confessato, di mantenere unito quel popolo e quelle comunità intorno alla loro Chiesa, presente ed attiva in mezzo ad esse, e, di fatto, unica interprete da secoli delle esigenze e delle necessità dei più deboli. La difesa insieme dell'insegnamento della lingua francese e del catechismo contro l'atteggiamento del potere governativo, favorevole all'omologazione totale dell'apprendimento scolastico ed all'introduzione dell'italiano come lingua unica di studio nelle scuole comunali, trovava espressione nel grido di battaglia del clero che predicava contro quei liberali che volevano espropriare il popolo valdostano «de sa langue et de sa foi».

Al di là, però, della lotta per la conservazione di un idioma particolare nella protesta del clero era evidente anche un altro motivo: quello, cioè, della reazione alla modernizzazione che l'unificazione linguistica, corollario dell'unità nazionale, avrebbe prodotto e che la chiesa locale molto temeva per le conseguenze di ordine sociale che potevano scaturir-

[17] Un quadro d'insieme in S. SALVI, *Le lingue tagliate. Storia delle minoranze linguistiche in Italia*, Milano 1975.

ne a danno del suo controllo delle anime dei valligiani fino a quel momento strettamente legati alle loro parrocchie. L'affermazione del ministro Baccelli, che riconfermava il bilinguismo nell'insegnamento scolastico nella Val d'Aosta, tendeva ad esaltare insieme gli effetti della circolazione di uomini e di idee provocati dall'unificazione e, più ancora, dallo sviluppo della nazione, dando il senso effettivo della politica liberale in materia. Per la diffusione della lingua nazionale e per la progressiva riduzione dell'uso degli altri idiomi, egli diceva polemicamente «le strade e il vapore faranno molto più dei professori e dei maestri» consentendo così, una volta ancora, al mantenimento dell'insegnamento scolastico del francese nelle scuole primarie accanto a quello dell'italiano[18].

Tale quindi il programma ed il comportamento dei governanti dell'Italia liberale in materia linguistica. Scarso favore nei confronti delle lingue e degli idiomi locali e massima attenzione, nei limiti degli strumenti scolastici e dei mezzi finanziari di allora, alla diffusione dell'uso della lingua italiana, unica riconosciuta ed esaltata come veicolo di comunicazione intersubiettivo tra i cittadini del regno nei loro rapporti civili, anche in funzione della maggiore integrazione della popolazione e delle sue prospettive di crescita e di progresso in uno Stato fortemente centralizzato, avversario deciso di ogni particolarismo e di ogni regionalismo o localismo che ne minasse o ne negasse l'unità.

A quel programma ed a quel comportamento si ispirò sempre la classe dirigente liberale fino alla prima guerra mondiale, senza eccessive nostalgie per autonomie contestate o per «lingue tagliate», consapevole anzi, all'opposto, del valore unificante dell'accentramento e del ruolo aggregante del monolinguismo in uno Stato-nazione nel quale, tutto sommato, i problemi delle minoranze etnico-linguistiche si erano rivelati di scarso rilievo, fors'anche perché l'uso estre-

[18] M. CUAZ, *Alle frontiere dello Stato: la scuola elementare in Valle d'Aosta dalla restaurazione al fascismo*, Milano 1988, pp. 69 ss.

mamente vasto dei dialetti locali da parte dei più sembrava attutire e quasi neutralizzare la condizione minoritaria di chi aveva una lingua madre differente dall'italiano, idioma ufficiale di una maggioranza solo numericamente considerabile come utente abituale di esso ed invece ricorrente nei suoi rapporti ai molti dialetti della penisola.

Fu, comunque, il conflitto, con la sua lunga durata e le sue grandi conseguenze, a modificare tutti i termini della questione sia per il coinvolgimento dell'intera popolazione dello Stato sia per il mutamento dei confini demici e territoriali di questo che provocò.

All'interno del paese, infatti, la guerra favorì, col movimento di popolazione provocato dalla mobilitazione generale sia militare sia industriale, la realizzazione di un maggiore amalgama ed una migliore integrazione tra le diverse componenti della nazione. Coloro che fino a quel momento erano vissuti, se non del tutto isolati nel loro ambiente nativo, almeno piuttosto scarsamente a contatto degli abitanti di altre aree civili e culturali, finirono col convivere insieme a questi nell'esercito e nelle industrie per lunghi anni, lontani dai luoghi d'origine e dal piccolo ambiente che avevano fino allora conosciuto. Lo spostamento di milioni di persone verso le aree nordorientali del paese, la loro immissione in reparti militari compositi dal punto di vista della regione di appartenenza degli uomini che vi erano aggregati, la comunanza di vita, di bisogni, di interessi, di speranze e di paure che si realizzava in quei reparti, erano altrettanti motivi di integrazione, anche se forzata, di persone che prima apparivano chiuse nel loro piccolo ambiente e che ora venivano a conoscere un mondo civile estremamente più vasto e diversificato. Se per taluni ciò poteva apparire traumatico, per il lungo distacco dal luogo ove erano nati e vissuti e per la separazione dalle persone ad essi per mentalità, abitudini, idioma e tradizioni più vicine, per altri, e forse per i più, ciò significava invece, pur nelle difficoltà e nei limiti imposti dalle circostanze del momento, una prima effettiva occasione di integrazione in un ambiente più vasto, la accettazione di quella somma di sentimenti ed insieme di vincoli di natura colletti-

va che individuavano la presa di coscienza di un destino comune a tutti i partecipanti allo sforzo bellico. Gli alpini originari della Val d'Aosta o del Natisone, i fanti dei paesi greco-albanesi del Sud, unitamente agli altri soldati delle regioni più lontane ed isolate vivevano così quel processo di assimilazione forzata che la guerra, terribile livellatrice, provocava nel tessuto umano della nazione. Ed anche gli altri uomini e donne che la mobilitazione industriale impiegava nelle industrie di guerra venivano coinvolti in un processo simile, anche se non identico, di nazionalizzazione e di più ampia socializzazione, processo che fatalmente portava all'allentamento od anche alla caduta di certi vincoli, originariamente sentiti come costitutivi del modo di essere e di vivere della antica comunità di appartenenza.

Ma la guerra, conclusasi vittoriosamente con le annessioni, modificava anche il quadro etnico della nazione, inglobandovi popolazioni di nazionalità e di lingua del tutto differente, per nulla abituate alla convivenza con gli italiani di uno Stato ove la tematica delle minoranze era del tutto estranea. E se lo Stato liberale, forte del suo successo bellico, riteneva di poter risolvere il problema della convivenza interetnica sulla frontiera settentrionale con i tedeschi dell'Alto Adige e su quella orientale con gli sloveni e con i croati della Venezia Giulia, riconoscendo taluni spazi di autonomia linguistica ed amministrativa ad essi, e lo provava l'atteggiamento dei primi suoi rappresentanti militari e civili preposti al governo delle nuove province[19], il regime fascista muta tragicamente atteggiamento operando con una visione totalmente centralistica e livellatrice e procedendo alla italianizzazione forzata di quelle, cercando di snazionalizzarne i caratteri originari.

Il timore che la forza di attrazione dell'Austria e della Germania creasse un irredentismo altoatesino di marca separatista e che gli sloveni ed i croati oltre l'Isonzo ed in Istria

[19] Cfr. sulla politica dello Stato liberale nelle province annesse E. CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana: legislazione e amministrazione a Trento e a Trieste (1918-1928)*, Milano 1992.

trovassero quel referente politico per le proprie rivendicazioni nazionali nella nuova Jugoslavia che in passato era loro del tutto mancato, indusse il fascismo ad una politica repressiva verso quelle minoranze creando, con i propri gravi errori di comportamento, problemi difficili di convivenza nelle province annesse ed alimentando quelle aspirazioni separatiste che esploderanno dopo la Seconda guerra mondiale e la sconfitta italiana. Ma questa è un'altra storia.

La condizione delle minoranze nel diritto pubblico italiano dalla crisi dello Stato liberale alla Repubblica

di *Ester Capuzzo*

Chi voglia cogliere la condizione delle minoranze etnico-linguistiche del nostro ordinamento[1], ispirata a misure protettive e tutelata da apposite norme, deve guardare oltre il disposto costituzionale e le relative leggi di attuazione e considerare come questa condizione, oggi assai positiva rispetto al passato, sia stata il frutto di una lunga ed intensa esperienza storico-politica[2].

[1] Vasta è la bibliografia sull'argomento; tra i lavori di carattere generale si segnalano: A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, 2 voll., Milano 1967; E. COSTA, *Le minoranze nel diritto costituzionale italiano*, Sassari 1968; A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale ed autonomie regionali*, Pisa 1975; dello stesso, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXVI, Milano 1976, pp. 527 ss.; dello stesso, *Problemi giuridici delle lingue in Italia (con particolare riferimento alla situazione delle minoranze linguistiche non riconosciute)*, in «Le Regioni», V, 1977, pp. 1030-1039; dello stesso, *La tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento giuridico italiano*, in S. MEGHNAGI (ed), *Lingua, cultura, educazione*, Roma 1982, pp. 179 ss.; P. CAROZZA, *Lingue (uso delle)*, in *Novissimo Digesto Italiano. Appendice*, IV, Torino 1983, pp. 976 ss.; S. BARTOLE, *Minoranze nazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano. Appendice*, V, Torino 1984, pp. 44 ss.; G. VEDOVATO, *In tema di minoranze linguistiche*, Firenze 1986; M. STIPO, *Minoranze etnico-linguistiche*, I, in *Enciclopedia Giuridica*, XX, Roma 1990.

[2] Vedi, tra gli altri, M. ORLANDO, *I rapporti tra italiani e slavi*, in «Nuovi Studi Politici», VIII, 1978, 1, pp. 91-106; V. PERI, *Two Ethnic Groups in the Modern Italian State. 1860-1945*, in *Comparative studies on governments and non dominant ethnic groups in Europe. 1850-1940*, II: *Religion, State and Ethnic Groups*, edited by D.A. KERR in collaboration with M. BREUER, S. GILLEY and E.C. SUTTNER, Dartmouth 1990, pp. 139-179 con riferimento in particolare agli slavi della provincia di Udine ed agli albanesi. Per l'analisi e la descrizione delle minoranze linguistiche in Italia cfr.: S. SALVI, *Le minoranze linguistiche in Italia*, in U. BERNARDI, *Le mille culture. Comunità locali e partecipazione politica*, Roma 1976, pp. 138 ss.; B. DE MARCHI (ed), *Boundaries and Minorities in Western Euro-*

Se, com'è noto, nello Stato unitario l'esistenza delle minoranze linguistiche, peraltro scarsamente rilevanti dal punto di vista numerico[3], venne pressoché ignorata, quella delle minoranze nazionali acquisì per le sue vaste implicazioni politiche e culturali ampia rilevanza all'indomani della prima guerra mondiale con l'annessione delle antiche province austriache[4]. Nel campo antropico, infatti, la vittoria italiana

pe, Milano 1982; A. MELUCCI - M. DIANI, *Nazioni senza Stato. I movimenti etnico-nazionali in Occidente*, Torino 1983; M. OLMI, *Italiani dimezzati. Le minoranze linguistiche assediate*, Torino 1988; M. TESSAROLO, *Minoranze linguistiche e immagine della lingua. Una ricerca sulla realtà italiana*, Milano 1991.

[3] Dal censimento del 1861 si evincono i seguenti dati: 42.113 albanesi; 7.036 catalani; 20.268 greci; 3.649 tedeschi. Non vengono censiti: i francesi della Valle d'Aosta; i sardi; gli occitani; i croati del Molise; i franco-provenzali della Puglia. Dal censimento del 1901 non più effettuato per «anime» ma per famiglie: 21.554 famiglie albanesi; 2.055 famiglie catalane; 1.047 famiglie croate; 18.958 famiglie «francesi»; 7.362 famiglie greche; 5.734 famiglie slovene; 2.272 famiglie tedesche. Dal censimento del 1911 effettuato sulla base degli stessi criteri appaiono all'incirca gli stessi dati: 19.091 famiglie albanesi; 2.552 famiglie catalane; 1.069 famiglie croate; 19.646 famiglie «francesi»; 6.905 famiglie greche; 6.250 famiglie slovene: 2.201 famiglie tedesche. Per questi dati v. S. SALVI, *Le lingue tagliate. Storia delle minoranze linguistiche in Italia*, Milano 1975, pp. 69-71.

[4] Sui problemi delle diverse minoranze incluse allora nello Stato italiano v. tra gli altri: C. ERRERA, *Italiani e Slavi nella Venezia Giulia*, Roma-Novara-Milano 1919; C. MURATTI, *Cenni sugli alloglotti delle provincie orientali di confine*, Roma 1928; M. TOSCANO, *Le minoranze di razza, di lingua e di religione nel diritto internazionale*, Torino 1931; L. CERMELJ, *Life and Death Struggle of a National Minority*, Ljubljana 1936 (trad. it. 1974), O.E. MARZADRO, *Alloglotti*, in *Nuovo Digesto Italiano*, I, Torino 1937, pp. 352-353; C. SCHIFFRER, *Sguardo storico sui rapporti tra italiani e slavi nella Venezia Giulia*, Trieste 1946; P. FIORELLI, *I diritti linguistici delle minoranze*, in «Archivio per l'Alto Adige», XLII, 1948, pp. 392-432; G. CHIARELLI, *La tutela delle minoranze nazionali*, in «Archivio per l'Alto Adige», XLIII, 1949, pp. 249-292; A. MARAZZI, *L'autonomia dell'Alto Adige e la sua rilevanza internazionale*, in «Rassegna di Diritto Pubblico», XIII, 1958, pp. 90 ss.: P. ALATRI, *La questione storica dell'Alto Adige*, introduzione a E. VALLINI, *La questione dell'Alto Adige*, Firenze 1961, pp. 67-72; A. TAMBORRA, *L'idea di nazionalità e la guerra 1914-1918*, in *Atti del XLI Congresso di Storia del Risorgimento Italiano, Trento 9-13 ottobre 1963*, Trento 1963, pp. 1-115; E. SESTAN, *Venezia Giulia. Lineamenti di storia etnica e culturale*, introd. di C. Violante, Roma 1965[2], pp. 104-113; M. KACIN-WOHN, *Primorski slovenci pod italiansko*

aveva sconvolto la tradizionale situazione etnica di quelle terre. Le nuove frontiere, inglobando minoranze alloglotte, provocarono notevoli mutamenti per i movimenti di popolazione verificatesi nelle zone di confine e nei territori immediatamente retrostanti a causa dell'allontanamento spontaneo di elementi non italiani del personale del cessato regime austroungarico e per l'opera di epurazione politica compiuta subito dopo l'occupazione militare; mutamenti che vennero, inoltre, favoriti dalla facoltà di opzione concessa dalla nuova normativa in materia di cittadinanza prevista dai trattati di pace[5].

Sul piano etnico-linguistico ma ancora più su quello politico l'inserimento entro i confini nazionali di tirolesi di lingua

Zased bo 1918-1922, Ljubljana 1972; E. APIH, *Minoranza e storia nella Venezia Giulia*, in «Bollettino dell'Istituto Regionale per la Storia del Movimento di Liberazione nel Friuli-Venezia Giulia», II, maggio 1974, n. 2, pp. 9-12; U. CORSINI, *Storia dei rapporti tra la comunità trentina e la comunità altoatesina*, in «Mondo Ladino», 114, 1977, pp. 65-99; A. ARA, *Fra Austria e Italia. Dalle cinque giornate alla questione altoatesina*, Udine 1987.

[5] Carattere protettivo ebbero le clausole sulla cittadinanza di cui agli artt. 64 e 65 del trattato di Saint Germain. Sui requisiti e sulle modalità di acquisizione della cittadinanza italiana per opzione, elezione o conferimento sulla base della normativa vigente nel Regno vedi C.G. BUZZATI, *Sull'acquisto della cittadinanza per annessione territoriale*, in «Rivista di Diritto Civile», X, 1918, pp. 472-480; G. SEMERARO, *La cittadinanza italiana nelle Nuove Provincie*, in «Rivista di Diritto Pubblico», XIII, 1912, pp. 403 ss.; F. DEGNI, *Della cittadinanza. Appendice: Istruzione ministeriale sulla naturalizzazione per decreto regio, sulla cittadinanza in Tripolitania e su modifiche ai registri di cittadinanza e norme relative al Trattato di San Germano*, Torino 1921; A. FABBRI, *Effetti giuridici delle annessioni territoriali con particolare riguardo alle annessioni di Fiume e della Dalmazia nei rapporti itali-jugoslavi*, Padova 1931; M. UDINA, *Sull'acquisto della cittadinanza italiana di pieno diritto in base al Trattato di St. Germain*, in «Rivista di Diritto Internazionale», XXIV, 1932, pp. 102 ss.; A. VACCA (ed), *Le leggi sulla cittadinanza italiana con speciale riguardo ai Trattati di Pace con le disposizioni ministeriali e i richiami amministrativi*, s.l. 1936; F. DEGNI, *Cittadinanza*, in *Nuovo Digesto Italiano*, III, Torino 1938, pp. 189 ss.; S. GATTESCHI, *Commentario delle leggi sulla cittadinanza*, presentazione di E. Guicciardi, Brescia 1958, pp. 98 ss. Cfr. anche E. CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana: legislazione e amministrazione a Trento e a Trieste (1918-1928)*, Milano 1992, pp. 154-159.

tedesca e di slavi di lingua croata e slovena[6] che, animati da sentimenti contrari all'annessione, erano spinti a considerare come loro patria un'entità statale non coincidente con quella italiana, provocò l'insorgere di gravi problemi che pesano ancor oggi sulla realtà politica italiana, anche a causa dell'evidente impreparazione della classe dirigente di uno Stato fino a quel momento pressoché mononazionale, data la considerazione soltanto statistica delle minoranze presenti in esso e la mancata incidenza nella vita pubblica di gruppi di una certa consistenza come, ad esempio, gli albanesi nel Mezzogiorno[7]. Regolata la questione dei gruppi alloglotti sulla base di scelte realizzate dai propri organi costituzionali, poiché per la particolare condizione di potenza vincitrice l'Italia fu esonerata dall'applicazione del «diritto internazionale delle minoranze»[8], nel processo di unificazione legislativa di quelle che vennero chiamate allora «nuove province», pur cercando di rispettare usi e costumanze locali, tradizioni peculiari ed abitudini inveterate delle popolazioni di quelle terre, nessuna norma d'eccezione, inconciliabile peraltro con un ordinamento unitario, poté essere emanata.

Erano, del resto, problemi del tutto nuovi quelli che si ponevano al Regno d'Italia – fondato su una visione che equiparava Stato e nazione e che aveva considerato sin dalla sua formazione gli appartenenti alle piccole minoranze presenti sul suo territorio alla stessa stregua degli altri sudditi non

[6] Il censimento del 1921 enumerava; 208.179 tedeschi, dei quali circa 190.000 in Alto Adige; 292.876 sloveni dislocati principalmente nella parte settentrionale della Venezia Giulia; 96.343 serbo-croati nell'Istria orientale e nella Dalmazia.

[7] La maggior parte dei lavori su questa minoranza hanno carattere etnografico ed antropologico; oltre a V. PERI, *Two Ethnic Groups in the Modern Italian State, 1860-1940*, cit., tra gli altri, cfr. G. CAFIERO, *Considerazioni antropologiche sugli albanesi d'Italia*, in «Rivista di Etnografia», XXV, 1971, pp. 1-25 (estratto); M. OLMI, *Italia insolita e sconosciuta: curiosità, storia, tradizioni della realtà meno nota del nostro paese e dei gruppi che da secoli vi hanno conservato un'identità diversa*, Roma 1991; A. ROGNONI - M. ARCIONI, *Altre Italie: tradizioni e costumi delle minoranze etniche italiane*, Milano 1991.

[8] A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., p. 542.

riconoscendo, quindi, l'utilizzazione delle parlate alloglotte[9] –, e riflettevano soprattutto le conseguenze dell'impatto con realtà istituzionali, giuridiche e linguistiche profondamente diverse[10].

Gli orientamenti del governo, del Comando Supremo, delle amministrazioni provvisorie militari prima e di quelle civili poi, ben consapevoli di queste peculiarità, furono ispirati nella quasi generalità dei casi da una politica di sostanziale rispetto dei caratteri etnici e delle tradizioni locali delle minoranze allogene, politica considerata come lo strumento più idoneo per realizzarne l'inserimento nel nuovo Stato[11].

Un atteggiamento di apertura e di comprensione verso gli altoatesini di lingua tedesca, gli sloveni e i croati era stato inaugurato dai proclami emanati poco dopo l'armistizio dai governatori di Trento e di Trieste all'atto del loro insediamento nelle due antiche città austriache[12], con i quali si cercò di operare una conciliante simbiosi tra i diversi gruppi etnici anche nel campo linguistico.

[9] Su questo punto v. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1865/1942*, Roma-Bari 1985, p. 216. Sui diritti linguistici nell'Impero austroungarico, cfr. W. SCHLIESSLEDER, *Die Rechte der Nationalitäten in Österreich und Ungarn 1848-1918*, Salzburg 1974, pp. 205-206; A. VON EGON, *L'uso delle lingue nazionali presso i tribunali nell'Impero asburgico e in particolare della lingua italiana nel Tirolo e nell'Impero*, in «Studi Trentini di Scienze Storiche», LVII, 1978, pp. 467-474; G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs*, Wien 1985.

[10] Sulle minoranze etnico-linguistiche facenti parte della *Donaumonarchie*, vedi U. CORSINI, *Le minoranze italiane nell'impero austro-ungarico*, in U. CORSINI-E. MORELLI (edd), *Da Caporetto a Vittorio Veneto*, Trento 1970, pp. 143-257.

[11] Al riguardo cfr. P. ZILLER, *Francesco Luigi Ferrari, il nazionalismo e la grande guerra*, in *Atti del convegno nazionale di studi su Francesco Luigi Ferrari a cinquant'anni dalla morte, Modena 27-28 maggio 1983*, a cura di G. CAMPANINI, Roma 1983, pp. 403-407.

[12] Il proclama di Pecori-Giraldi è contenuto in B. RIZZI, *La Venezia Tridentina nel periodo armistiziale. Relazione del primo Governatore (1919) ampliata di note e di allegati*, Appendice I, Trento 1963, pp. 102-103; quello di Petitti di Roreto in S.F. ROMANO (ed), *Trieste, ottobre-novembre 1918. Raccolta di documenti del tempo*, II, Milano 1968, doc. 159.

Nell'immediato dopoguerra, infatti, la questione della lingua venne ad assumere un profondo significato politico, legandosi strettamente con le richieste di autonomia legislativa ed amministrativa che, avanzate dalle popolazioni mistilingui della Venezia Tridentina e della Venezia Giulia, erano portate avanti anche dalla minoranza francese valdostana, schieratasi a difesa della lingua materna e a favore del riconoscimento dello Stato italiano «aux populations de race et de langue française enclavées dans l'Etat» degli stessi diritti linguistici e amministrativi esercitati dalla popolazione di nazionalità e di lingua italiana[13].

Si trattava naturalmente di situazioni profondamente diverse: da un lato nuclei demici di tedeschi, sloveni e croati inseriti in una formazione statale non omogenea alla loro etnia e che, perciò, non potevano definirsi «redenti», vissuti fino ad allora in un ordinamento sovranazionale nel quale i diritti linguistici erano stati largamente garantiti e che saldavano strettamente la difesa della lingua alla secolare esperienza autonomistica vissuta nel nesso imperiale; dall'altro i valdostani la cui appartenenza politica all'Italia costituiva un dato indiscusso ma non per questo meno pregnante e significativo per definire l'identità del gruppo francofono attraverso il rispetto della sua lingua d'uso e delle sue peculiarità culturali[14].

Da Nitti a Giolitti i governi italiani cercarono, com'è noto, di risolvere il problema delle minoranze etniche mediante la concessione alle nuove province di una certa autonomia amministrativa e legislativa ricalcata sul modello delle antiche diete provinciali austriache che avrebbero potuto costituire uno strumento rappresentativo in grado di garantire nel nuovo quadro politico istituzionale sia una partecipazione diretta all'amministrazione locale sia una migliore tutela

[13] M. CUAZ, *Alle frontiere dello Stato. La scuola elementare in Valle d'Aosta dalla restaurazione al fascismo*, Milano 1988, p. 129.

[14] Sulla minoranza francese valdostana durante il fascismo vedi, tra gli altri, W. ADLER, *La politica del fascismo in Valle d'Aosta*, in «Bollettino storico-bibliografico subalpino», LXXVIII, 1980, pp. 223-275.

delle nuove minoranze inserite nello Stato; e l'utilizzazione delle diverse lingue negli uffici pubblici, nelle scuole, nei tribunali continuò ad essere consentita in linea di massima nel periodo armistiziale, salvo considerare sempre la priorità attribuita alla lingua italiana quale lingua ufficiale[15]. Nella introduzione di questa si precedette gradualmente per evitare repentini turbamenti degli interessi dei nuovi cittadini.

Fu, però, soprattutto l'ordinamento scolastico a costituire l'ambito privilegiato attraverso il quale cercare di conciliare nella normativa e nella prassi il rispetto e la difesa dei gruppi minoritari con i criteri pedagogici e didattici allora in vigore nel Paese[16]. Le autorità italiane si impegnarono sin dallo scoppio della guerra e, più tardi, nella fase armistiziale a rispettare il sistema scolastico vigente nelle nuove province ma contemporaneamente cercarono di estendere la penetrazione della lingua e della cultura italiana nei territori abitati da gruppi minoritari[17]. Così, infatti, in particolare nelle

[15] Di fatto la lingua entrò in uso negli uffici pubblici già nel primo periodo postbellico. Cfr. il proclama di Pecori-Giraldi alla popolazione dell'Alto Adige in B. RIZZI, *Relazione del primo Governatore*, cit., p. 103. In esso pur consentendo che i tribunali e le amministrazioni raccogliessero deposizioni ed atti in tedesco, si attribuiva alla lingua italiana la veste di lingua ufficiale. In sede locale, com'è noto, le direttive contenute nel proclama governatoriale trovarono forte opposizione in Ettore Tolomei. Al riguardo vedi E. TOLOMEI, *Manifesto base*, in «Archivio per l'Alto Adige», XIII, 1918, pp. 420-427.

[16] U. CORSINI, *Il periodo del Governatore militare e del Commissario generale civile: novembre 1918-ottobre 1922*, in U. CORSINI-R. LILL, *Alto Adige 1918-1946*, Bolzano 1988, p. 72.

[17] Sulla scuola nel periodo bellico cfr. *La scuola e la guerra. L'opera dell'esercito italiano nei territori rivendicati*, a cura del Segretario Generale per gli Affari Civili presso il Comando Supremo, Milano s.d. [1917] nonché G. FERRETTI, *La scuola nelle terre redente. Relazione a S.E. il Ministro (giugno 1915-novembre 1921)*, Firenze 1923, pp. 34-60. Qualche mese dopo l'armistizio con circolare 12 gennaio 1919 il Comando Supremo, pur continuando a mantenere in vigore la legislazione scolastica austriaca, modificò i programmi delle scuole elementari con particolare riferimento alla storia e alla geografia dell'Italia, mentre nelle scuole con lingua di insegnamento differente dall'italiano stabilì l'introduzione obbligatoria dell'italiano come seconda lingua (vedi G. FERRETTI, *La scuola nelle terre redente*, cit., pp. 90-91).

zone mistilingui e nelle aree sino ad allora esclusivamente tedesche, dove si era indirizzato un certo afflusso di italiani, ma anche nei maggiori comuni dell'Alto Adige dove più rilevante era la presenza della minoranza italiana e ladina (quest'ultima aveva subito, com'è noto, tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo, un processo di snazionalizzazione e di assimilazione al gruppo tedesco) vennero aperte scuole italiane accanto agli istituti tedeschi o, anche, in loro sostituzione. Denso di risonanza a riguardo fu il caso del villaggio di Laghetti presso Salorno e nell'Unterland dove bambini appartenenti a famiglie autodefinitesi tedesche parlavano soltanto l'italiano. Se questa tendenza portò frequentemente a sostituire scuole italiane a quelle tedesche nella parte meridionale dell'Alto Adige e delle Valli Ladine, non mancarono casi come quelli di Trodena ed Anterivo, due comuni a maggioranza tedesca, nei quali vennero invece ricostituite scuole in cui l'insegnamento veniva impartito in tedesco[18].

La medesima opposizione che caratterizzò l'emanazione di questi provvedimenti si manifestò più tardi anche nei confronti del decreto-legge Corbino, oggetto di contrastanti valutazioni e finalizzato al recupero degli italiani dell'Alto Adige e dei Ladini «alla matrice linguistico-nazionale di appartenenza» per l'obbligatorietà sancita di avviare bambini in età scolare alle scuole la cui lingua d'insegnamento fosse stata quella stessa parlata dalla famiglia di origine. Le disposizioni in esso contenute vennero considerate da molti come lesive del diritto dei genitori di scegliere liberamente la scuola e l'indirizzo educativo cui avviare i propri figli e, per i particolari criteri di accertamento della nazionalità previsti, vennero ritenute in ambito locale come un primo passo verso la modificazione della fisionomia etnica della regione[19].

[18] U. CORSINI, *Il periodo del Governatore militare e del Commissario generale civile: novembre 1918-ottobre 1922*, cit., p. 72.

[19] Il provvedimento venne emanato con RDL 28 agosto 1921, n. 1627 avente per oggetto: *Istituzione di scuole elementari italiane in regioni alloglotte*. Questa dizione, non propriamente corretta, venne interpretata come il prodromo dell'azione di snazionalizzazione nei confronti di tedeschi e di slavi che si verificherà di là a poco per opera del fascismo.

Nella Venezia Giulia, dove la situazione politica appariva più complessa, anche per i difficili rapporti con il Regno dei Serbi, degli Sloveni e dei Croati nato dalla dissolta Monarchia austroungarica, l'azione italiana fu volta invece al ridimensionamento delle scuole pubbliche slovene e croate, le cui strutture educative vennero alquanto ridotte nei maggiori centri urbani della regione (Trieste, Gorizia e Pola) e nelle cittadine costiere dell'Istria, in prevalenza italiane, ed in quelle mistilingui dell'Istria centrale, mentre quelle private gestite dalla «Cirillo e Metodio» vennero del tutto soppresse[20]. Va rilevato, però, come accanto a provvedimenti che ridisegnavano la mappa delle istituzioni scolastiche ed educative della minoranza slava nella Venezia Giulia, talora, forse, in modo non del tutto equanime e rispettoso dei diritti minoritari, altri ne vennero presi dallo Stato liberale per garantire una maggiore tutela a minoranze meno rilevanti e numericamente inferiori come quella albanese della Dalmazia e quella romena dell'Istria[21].

In particolare sulla politica scolastica realizzata dal Commissario generale civile per la Venezia Tridentina, Luigi Credaro, fondata sul principio risorgimentale «della nazionalità legata alla lingua» e «della lingua legata alla famiglia e alla scuola», caratterizzata nell'ambito dell'istruzione primaria dalla convinzione che fosse necessario insegnare ai bambini nella lingua materna, vedi U. CORSINI, *L'opera del Commissario Generale Civile per la Venezia Tridentina*, in P. GUARNIERI (ed), *Luigi Credaro nella scuola e nella storia. Atti del Convegno Internazionali, Sondrio 15-16 settembre 1979*, Sondrio 1986, pp. 96-102; A. ARA, *Scuola e minoranze nazionali in Italia 1860-1940*, in «Studi Trentini di Scienze Storiche», LXIX, 1990, sez. I, pp. 470-471. Un provvedimento di Credaro sull'introduzione della lingua italiana nelle scuole popolari delle valli Gardena e Badia, con popolazione prevalentemente ladina, venne impugnato dai comuni di Sant'Ulrico, Santa Cristina, Selva e Corvara nel 1921 e per esso venne presentato ricorso alla VI sezione del Consiglio di Stato per i territori annessi (vedi E. CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, cit., pp. 99-100, n. 131). Sulle reazioni nella Venezia Giulia al decreto-legge Corbino, v. E. APIH, *Italia, fascismo, antifascismo nella Venezia Giulia (1918-1943)*, Bari 1966, p. 150.

20 A. ARA, *Scuola e minoranze nazionali in Italia 1860-1940*, cit., pp. 468-469.

21 Venne disposta l'istituzione di una scuola italo-albanese a Borgo Erizzo nei pressi di Zara, mai attivata per la mancanza di insegnamenti di madre lingua o che conoscessero l'albanese, e di una scuola italo-romena

La nuova legge sull'istruzione che, estesa anche alle nuove province, permetteva ai tedeschi dell'Alto Adige di conservare la maggior parte delle scuole elementari e degli istituti di istruzione secondaria previsti nell'ordinamento scolastico italiano, si affiancava al disegno di legge proposto da Benedetto Croce, approvato nel marzo 1921 dal governo ma decaduto per lo scioglimento della Camera nello stesso mese, sull'uso della lingua materna nelle valli alpine di lingua francese (il cui insegnamento era stato relegato dalla legge Daneo-Credaro in «ore aggiunte» all'orario scolastico). Il progetto di Croce, che, ispirato al liberalismo linguistico, prevedeva nelle scuole elementari valdostane la nomina di maestri con diploma statale e con una buona conoscenza del francese, sembrò diffondere, seppur per poco, nella Valle d'Aosta, nella Valle di Susa e nel Pinerolese un certo ottimismo dopo che nel luglio del 1919 un decreto aveva messo in discussione l'esistenza delle scuole di villaggio, ritenute antieconomiche e poco funzionali ma che in realtà, pur con i loro limiti, tanto avevano contribuito a ridurre l'analfabetismo soprattutto nelle zone di montagna[22]. Se per lo Stato liberale il problema delle minoranze etnico-linguistiche, e soltanto di quelle rilevanti sia per la loro entità numerica sia

a Frascati nel distretto di Pisino che funzionò per qualche tempo. Per ovviare alla carenza di insegnanti di quelle aree Giovanni Ferretti (*La scuola nelle terre redente*, cit., p. 103, n. 2) proponeva che nei bandi dei concorsi per le nuove province fosse specificato come requisito essenziale o anche come titolo preferenziale la conoscenza della lingua albanese.

[22] Questo provvedimento (RDLgt 6 luglio 1919, n. 1239) aveva suscitato forti preoccupazioni e reso dubbioso il mantenimento delle antiche scuole di villaggio, tenute fino ad allora da personale pedagogico ausiliario, perché aveva previsto per i suoi insegnanti diplomi statali e stipendi uguali a quelli dei maestri della scuola pubblica con la conseguenza che i maestri di ogni regione italiana potevano aspirare ad un posto in un'*école de village* pur non conoscendo il francese (v. W. ADLER, *La politica del fascismo in Valle d'Aosta*, cit., p. 239). Tra la fine del 1923 e l'inizio del 1924 molte delle scuole di villaggio vennero trasformate in scuole sussidiate, costituite per iniziativa privata, con sussidi dello Stato e con l'approvazione della provincia. Nell'ottobre del 1938 venne sancito il passaggio delle scuole sussidiate, denominate «rurali», dagli enti autarchici allo Stato. Su queste vicende cfr. M. CUAZ, *Alle frontiere dello Stato*, cit., pp. 118-139.

per la loro pressione politica con esclusione, quindi, di quelle che oggi sogliono essere definite le «isole linguistiche», doveva essere risolto attraverso un processo di lenta e graduale assimilazione da realizzare in forme rispettose della legalità e tali da assolvere ad una funzione coesiva tra gruppi minoritari e Stato nazionale, non mancarono, però, voci isolate che si espressero a favore dell'insegnamento della lingua materna ai bambini appartenenti ai diversi gruppi linguistici presenti sulla penisola[23]; ciò avrebbe, quindi, favorito anche quelle «isole linguistiche» sovente trascurate, ed avrebbe, forse, potuto diminuire l'asprezza della polemica sulla questione linguistica nelle nuove province[24].

Caduta nel 1923, con l'istituzione delle province di Trieste, Pola, Udine, nelle quali gli slavi costituivano una minoranza in ciascuna di esse, e di Trento, alla quale furono assegnati i sudtirolesi, ogni speranza nella concessione di un'autonomia legislativa ed amministrativa per quei territori, venne meno progressivamente anche ogni possibilità di un'autonomia linguistica per i gruppi minoritari.

Per la Valle d'Aosta l'abolizione della lingua francese nelle scuole elementari fu determinata dal dissidio franco-italiano verificatosi per la revoca da parte francese delle garanzie di cui godevano gli italiani a Tunisi (cittadinanza italiana ai figli nati nel protettorato africano e scuola italiana) e per la politica di snazionalizzazione perseguita dalla Francia in Corsica e a Nizza (divieto di insegnare nelle scuole elementari l'italiano), che segnò il primo passo verso quel legame che cominciava ad instaurarsi tra politica estera e atteggiamento verso le minoranze nazionali che diverrà una costante della politica fascista in ordine a questo problema. Per l'Alto Adige e la Venezia Giulia invece la perdita definitiva dell'autonomia linguistica significò la progressiva assimilazione dei loro abitanti nel tessuto demico italiano nel senso nazionalistico esplicitato nell'adesione agli «interessi» del governo.

[23] G. FERRETTI, *La scuola nelle terre redente*, cit., pp. 102-103.

[24] A. ARA, *Scuola e minoranze nazionali*, cit., p. 471.

Riflesso di ciò fu, com'è noto, la riforma della scuola elementare italiana avviata nel 1923 da Giovanni Gentile, che proclamava l'italiano come lingua di insegnamento nelle scuole del Regno, presentando però una singolare contraddizione nelle cui pieghe, forse, erano destinate a sopravvivere, sia pur per poco, e celate sotto la veste di parlate locali, le lingue dei più consistenti gruppi minoritari[25]. Da un lato, infatti, essa prevedeva una scuola nazionale unica (realizzata mediante la progressiva soppressione delle scuole delle minoranze allogene) con un'unica lingua di insegnamento, quella italiana; dall'altro concedeva spazio allo studio dei dialetti e delle tradizioni locali secondo quei princìpi propri della filosofia neoidealistica, propugnata dallo studioso siciliano, che rifiutava un insegnamento «meccanico» ed era, invece, incline a perseguire l'educazione formativa del fanciullo anche attraverso un larvato sistema di liberalismo linguistico[26].

Uno degli aspetti più singolari della riforma attuata da Gentile, ispirata ai canoni della pedagogia più attenta a porre in connessione per lo sviluppo del fanciullo argomenti scolastici e mondo conosciuto dall'alunno, ossia realtà e tradizioni locali, fu il tentativo di impedire l'annullamento del tedesco, dello sloveno e del croato nelle scuole elementari delle nuove province, permettendo che l'insegnamento di queste lingue avvenisse in ore suppletive secondo quanto già disposto dalla legge Daneo-Credaro per la Valle d'Aosta.

Da ciò derivò la possibilità per l'antica valle sabauda di riottenere l'insegnamento del francese che era stato eliminato da Mussolini nei mesi precedenti.

[25] Il RD 1° ottobre 1923, n. 2185, com'è noto, prevedeva che a partire dall'anno scolastico 1923-1924 nella prima classe della scuola elementare l'unica lingua di insegnamento fosse quella italiana. Essa concedeva di proseguire e concludere il ciclo scolastico a quei bambini che avessero cominciato gli studi nella lingua materna. La lingua di insegnamento in uso veniva impartita ai bambini in ore aggiuntive all'orario scolastico. Sulle conseguenze della riforma Gentile sul sistema scolastico delle minoranze etnico-linguistiche vedi, tra gli altri, M. CUAZ, *Alle frontiere dello Stato*, cit., pp. 108 ss.

[26] W. ADLER, *La politica del fascismo in Valle d'Aosta*, cit., p. 244.

Di fatto nelle intenzioni del capo del governo il processo di assimilazione delle minoranze alloglotte si risolveva nella contrapposizione all'irredentismo propugnato da sudtirolesi, sloveni e croati di un'«Aosta italianissima», alla quale riservare in considerazione del suo lealismo verso lo Stato italiano un trattamento diverso. Nel campo dei diritti linguistici ciò non impedì, però, alla Valle d'Aosta di subire i medesimi provvedimenti restrittivi adottati nei confronti dei sudtirolesi e degli slavi[27].

Con la svolta autoritaria del 1925, com'è noto, la condizione già abbastanza precaria dei gruppi minoritari venne aggravandosi sempre più. Nuovi provvedimenti, infatti, ispirati in molti casi alle teorie nazionalistiche di Ettore Tolomei, vennero adottati per accelerare il processo di assimilazione forzata, tendenti: a prescrivere l'uso esclusivo della lingua italiana negli atti ufficiali, nell'istruzione, nella toponomastica; ad imporre coattivamente la restituzione in forma italiana dei cognomi e dei predicati nobiliari degli appartenenti alle minoranze[28]. La loro effettiva attuazione acuì nei sudtirolesi, negli sloveni e nei croati da poco inclusi nello Stato italiano la consapevolezza della loro condizione di minoranze oppresse[29].

Per ciò che riguardava invece la situazione delle minoranze esistenti nelle vecchie province del regno, che già in passato

27 *Ibidem*, pp. 273-274.

28 Su Ettore Tolomei e sul suo famoso programma del 1923 pervaso dalla volontà di eliminare ogni radice ed ogni impronta nazionale del gruppo sudtirolese dell'Alto Adige vedi tra gli altri, M. FERRANDI, *Ettore Tolomei. L'uomo che inventò l'Alto Adige*, Trento 1986; G. FRAMKE, *Im Kampf um Südtirol: Ettore Tolomei (1865-1952) und das «Archivio per l'Alto Adige»*, Tübingen 1987.

29 A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., p. 543. Per i diversi provvedimenti restrittivi emanati nei confronti delle minoranze alloglotte v. L. CERMELJ, *Life and death struggle of a national minority: the Yugoslavs in Italy*, cit., pp. 39-52; D.I. RUSINOW, *Italy's Austrian Heritage 1919-1946*, Oxford 1969, pp. 170 ss.; G. SALVEMINI, *Le minoranze sotto il regime fascista*, appendice a *Mussolini il diplomatico*, Bari 1952, pp. 432 ss.; P. ALATRI, *La questione storica del Trentino e dell'Alto Adige*, cit., pp. 82 ss.

erano state oggetto di una lenta ma costante opera di integrazione al tessuto nazionale, va rilevato come questa rimase pressoché immutata[30].

Modificazioni rilevanti per lo *status* della minoranza sudtirolese si verificarono successivamente, com'è noto, per effetto degli accordi italo-tedeschi del giugno 1939 e della Seconda guerra mondiale; venne previsto allora il trasferimento in Germania di coloro che avessero optato a favore della cittadinanza tedesca. Le modalità di esecuzione furono sancite dalle «Norme per il rimpatrio dei cittadini germanici e per l'emigrazione di allogeni tedeschi dell'Alto Adige in Germania» dell'ottobre dello stesso anno mentre le operazioni di attuazione degli accordi, condotte assai lentamente, vennero interrotte nel settembre del 1943 all'atto dell'occupazione militare nazista e dell'istituzione dell'*Alpenvorland* riflettente la volontà annessionistica nazionalsocialista[31].

Se la soluzione delle minoranze mediante il loro trasferimento da uno Stato etnicamente composito ad uno Stato mononazionale trovò così con le opzioni la sua effettiva e più estrema attuazione, essa segnò l'estinguersi del concetto risorgimentale di nazione sostituito da quello della razza, ossia il trapasso da un modello ideale ad un fattore biologico, che snaturava lo stretto legame intercorrente tra una popolazione ed il suo territorio frantumando un intero patrimonio di valori storici, culturali ed umani.

[30] A. Pizzorusso, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., p. 544.

[31] Cfr. C. Battisti, *Opzioni, riopzioni e separatismo nell'Alto Adige*, Firenze 1954; R. De Felice, *Il problema dell'Alto Adige nei rapporti italo-tedeschi dall'«Anschluß» alla fine della seconda guerra mondiale*, Bologna 1973; A. Ara, *Spirito pubblico e politica italiana in Alto Adige dal plebiscito della Saar all'Anschluß: premesse storiche ad una ricerca*, Parma 1974; A. Ara, *Note sullo spirito pubblico in Alto Adige nel periodo delle opzioni*, in «Römische Historische Mitteilungen», XIX, 1977, pp. 129 ss.; A. Gruber, *Südtirol unter dem Faschimus*, Bozen 1978 (trad. it. 1979); U. Corsini, *L'Alpenvorland e l'atteggiamento delle popolazioni nelle tre provincie di Bolzano-Trento-Belluno*, in *Tedeschi, partigiani e popolazioni nell'Alpenvorland*, Venezia 1984, pp. 11-56; dello stesso, *La «zona d'operazioni Alpenvorland»*, in U. Corsini-R. Lill, *Alto Adige 1918-1946*, cit., pp. 333-354.

Nel periodo 1943-1945 a seguito, appunto, dell'occupazione militare nazista dell'Alto Adige e di parte della Venezia Giulia e dell'istituzione nella prima di un'amministrazione germanico-tirolese, l'*Alpenvorland*, e nella seconda di un'amministrazione germanico-carinziana, l'*Adriatisches Küstenland*, vennero emanati provvedimenti di carattere contingente in campo linguistico e culturale, naturalmente finalizzati alle esigenze dell'occupazione bellica e funzionali al più vasto programmatico disegno di germanizzazione[32].

Per la nuova minoranza inserita nello Stato italiano con l'effimera annessione nel 1941 della provincia di Lubiana, compattamente slovena nella sua composizione demica, invece, il governo fascista previde una legislazione differenziata che, in considerazione «delle caratteristiche etniche della popolazione, della posizione geografica e delle speciali esigenze locali», si valeva di alcuni strumenti di tutela minoritaria[33]. Tale discorso valeva anche per le zone dalmate occupate di Trau, Sebenico, Spalato e Cattaro tradizionalmente abitate da slavi di varia etnia.

Con la caduta del regime fascista anche per le minoranze etnico-linguistiche si verificò un rovesciamento della loro condizione e si aprirono nuove possibilità in ordine alla loro tutela che si espressero in alcuni provvedimenti adottati verso la fine del 1945 a favore della minoranza francese della Valle d'Aosta e di quella tedesca dell'Alto Adige per attenuare la spinta separatista manifestatasi in quelle aree[34].

Risolta la tutela della minoranza francese valdostana nell'ambito del diritto interno[35], la soluzione della *Südtirolfrage*

[32] Cfr. E. COLLOTTI, *L'amministrazione tedesca dell'Italia occupata 1943-45*, Milano 1963; K. STUHLPFARRER, *Die Operationszonen «Alpenvorland» und «Adriatisches Küstenland» 1943-1945*, Wien 1969 (trad. it. 1979).

[33] RDL 3 maggio 1941, n. 291.

[34] Cfr. i decreti legislativi luogotenenziali 7 settembre 1945, n. 545 e 546 per la Valle d'Aosta; e i decreti legislativi luogotenenziali 27 ottobre 1945, n. 775 e 22 dicembre 1945, n. 825 per l'Alto Adige.

[35] Cfr. U. CORSINI, *La tutela delle minoranze linguistiche*, in «Nuovi

venne trovata, com'è noto, sul piano internazionale con la stipulazione dell'accordo De Gasperi-Gruber[36], recepito poco dopo nel diritto pubblico italiano a tutela del gruppo altoatesino di lingua tedesca.

Più lenta, invece, la ricerca di un sistema di tutela per i gruppi minoritari della Venezia Giulia che ottennero precise garanzie soltanto più tardi per effetto degli obblighi internazionali assunti dall'Italia con il *Memorandum* d'intesa con la Repubblica Federale Jugoslava nel 1954, sebbene limitatamente ad una parte del gruppo sloveno, quello della ex zona A del mai istituito territorio libero di Trieste.

A causa, com'è noto, del ritardo con cui si pervenne alla definizione delle questioni concernenti la ex zona A e la ex zona B, la minoranza slava del Friuli-Venezia Giulia rimase oggetto di una tutela diversificata nelle province di Udine, Gorizia e Trieste[37], alla quale si chiede faccia analogo ri-

Studi Politici», XIV, 1984, n. 4, p. 45. Con i provvedimenti del 1945 alla Valle d'Aosta era stato concesso l'uso della lingua francese nei rapporti con le autorità politiche, amministrative e giudiziarie e nella redazione degli atti pubblici, ad eccezione delle sentenze, e garantito l'insegnamento della lingua e nella lingua francese. Successivamente con il decreto legislativo 11 novembre 1946, n. 365, vennero trasferite alla valle, costituita in ente autonomo, le scuole elementari e medie di ogni ordine e tipo. Il principio del bilinguismo assoluto previsto da questi due decreti è stato assunto, com'è noto, anche dallo Statuto speciale per la Valle d'Aosta (art. 38).

[36] Per i contenuti degli accordi De Gasperi-Gruber, oltre a *L'accordo De Gasperi-Gruber per l'Alto Adige dalle sue premesse storico-politiche all'attuazione nell'ordinamento interno italiano*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio Regioni, Roma 1958, cfr. U. CORSINI, *La genesi degli accordi De Gasperi-Gruber nella politica interna italiana*, in «Regione Trentino-Alto Adige», numero speciale dicembre 1976, p. 53-74; dello stesso, *Gli accordi Degasperi-Gruber*, in «Il Veltro» (numero speciale: *Le relazioni tra Austria e Italia*), XXI, 1977, n. 2, pp. 200-240; A. PIZZORUSSO, *Il contenuto normativo degli accordi De Gasperi-Gruber*, in *Studi in memoria di Andrea Torrente*, Milano 1968, pp. 947-964.

[37] Per la minoranza slovena in Friuli-Venezia Giulia v. tra gli altri S. BARTOLE, *Profili della condizione giuridica della minoranza slovena nell'ordinamento italiano*, in *Studi in onore di Manlio Udina*, II, Milano 1975, pp. 133-137; dello stesso, *Tutela della minoranza linguistica slovena ed esecuzione del Trattato di Osimo*, in «Rivista di Diritto Internazio-

scontro una garanzia giuridica per gli italiani rimasti al di là del confine in Slovenia e, più ancora, in Croazia.

Se gli accordi internazionali, le norme costituzionali, le leggi di attuazione e i disposti statutari delle singole regioni hanno permesso di realizzare interventi protettivi a favore delle diverse minoranze esistenti in Italia con specifico riguardo alle peculiarità di ciascuna di esse, diviene oggi, *de iure condendo*, auspicabile il raggiungimento di una tutela globale che ponga, pur nel rispetto delle singole caratteristiche e specificità, sullo stesso piano i differenti gruppi minoritari appartenenti allo Stato[38].

nale», 1977, pp. 50 ss.; D. BONAMORE, *Disciplina giuridica delle istituzioni scolastiche a Trieste e a Gorizia*, Milano 1979; E. PETRIC, *La posizione giuridica internazionale della minoranza slovena in Italia*, Trieste 1981; R. FUSCO, *La Regione Friuli-Venezia Giulia*, Milano 1982; G. MOR, *L'uso ufficiale della lingua di una «minoranza» riconosciuta: il caso della minoranza slovena*, in «Le Regioni», 1982, pp. 389 ss.; A. PIZZORUSSO, *Postilla in tema di tutela della minoranza slovena*, in «Foro Italiano», 1982, III, pp. 455 ss.; F. MICELLI, *Minoranze al confine nordorientale*, in «Rivista di demografia storica», 1990, pp. 11-117.

[38] Su questo punto vedi E. CAPUZZO, *Minoranze nazionali-Diritto*, in *Enciclopedia Italiana, V Appendice*, III, in corso di stampa.

Minoranze nazionali e nazionalità dominante nello Stato sovietico (1918-1939)

di *Andrej Zubov*

Fra i molti Stati sorti nell'Europa del primo dopoguerra, la Russia sovietica rappresenta indiscutibilmente un'eccezione. Essa non rispondeva al principio, all'epoca universalmente condiviso, dello Stato nazionale. La convinzione corrente nell'Europa del XIX secolo secondo cui la nazione rappresenta «lo spirito dello Stato»[1], era del tutto estranea all'ideologia comunista. Non l'elemento etnico, ma l'unione internazionale dei lavoratori, dei proletari, era il principio fondamentale dei comunisti, il cui slogan era appunto: «proletari di tutto il mondo, unitevi!».

Nelle sue *Osservazioni critiche intorno alla questione nazionale* Vladimir Lenin scriveva:

«Il marxismo non può venire a patti con il nazionalismo, per quanto quest'ultimo sia ben motivato, e assuma forme composte e civili. Il marxismo progredisce e si sviluppa al di sopra di ogni nazionalismo, in quanto è una idea universale di concordia fra tutti i popoli nella più alta forma di unità... La cultura nazionale è, in linea di principio, sempre la cultura dei proprietari terrieri, del clero e della borghesia. Colui che fa proprie le parole d'ordine della cultura nazionale può essere d'aiuto ai nazionalisti tradizionali ma non certo ai marxisti. L'idea di cultura nazionale è borghese, e spesso è un'invenzione dei preti. Il nostro motto sarà perciò: cultura internazionale della democrazia e del movimento pacifista dei lavoratori. Soltanto dopo avere estirpato tutti gli stupidi e barbari pregiudizi nazionalisti e dopo aver fuso i lavoratori di tutte le nazionalità in una singola unione, la classe operaia sarà in grado di far fronte alla borghesia e poi di sbarazzarsene in vista di un futuro migliore».

Traduzione dal russo di Davide Zaffi.

[1] A. Toynbee, *Postiženje Istorji*, Mosca 1991, p. 18, [ed. inglese, *A Study of History*, Oxford 1962-63].

La Russia era vista da Lenin e dai suoi compagni del Partito comunista non come Stato nazionale e neppure come obiettivo principale della loro attività politica, bensì come piazza d'armi per la rivoluzione proletaria internazionale. L'obiettivo strategico dei comunisti era la creazione di una Repubblica mondiale socialista[2].

Come è noto, nel 1913 Lenin rettificò sostanzialmente il suo approccio al fenomeno nazionalista. In polemica con la tesi del programma menscevico, sul tema dell'«autonomia cultural-nazionale» per le minoranze in stati multinazionali, Lenin, cogliendo di sorpresa i suoi stessi compagni di partito, riconobbe in linea di principio il diritto dei popoli alla secessione e alla creazione di stati indipendenti su base etnica.

«L'articolo del nostro programma [relativo al problema dell'autodeterminazione nazionale] non può intendersi altrimenti che nel senso di una autodeterminazione politica, vale a dire del diritto di secessione e di creazione di uno Stato indipendente»[3].

Questo principio appare poi espresso in tutte le costituzioni sovietiche e viene considerato dagli ideologhi comunisti come una conquista democratica di prima grandezza. Tuttavia proprio questo principio ha costituito lo strumento formale attraverso cui si è compiuta la disgregazione dell'Unione sovietica nel 1990-91. Va rimarcato però che questo principio non era stato concepito da Lenin come uno strumento per la rinascita del sentimento nazionale.

«Lenin era convinto – nota Eric Goldhagen – che il diritto all'autodeterminazione dovesse venir proclamato proprio per neutralizzare, nel corso di quella stessa generazione, l'aspirazione a realizzarlo»[4]. Richard Pipes spiega questo paradosso in maniera più circostanziata. «Era convinzione di

[2] W.H. McNeill, *Polyethnicity and National Unity in World History*, Toronto 1986, in particolare pp. 29-35.

[3] V. Lenin, *Kriticeskje zametki po nat'ional'nomu voprosu* [*Osservazioni critiche intorno alla questione nazionale*], pp. 39, 40, 48.

[4] E. Goldhagen (ed), *Ethnic Minorities in the Soviet Union*, New York 1968, Introduction, p. VIII.

Lenin che se si fosse garantito alle minoranze il diritto alla secessione e alla creazione di stati indipendenti, queste si sarebbero liberate da quell'avversione contro la nazione-Stato, che era, secondo Lenin, la causa principale del nazionalismo. Allora, e soltanto allora, i fattori economici avrebbero potuto liberamente completare il loro effetto centralizzatore e unificante senza che esso venisse periclitato dalla opposizione proveniente dai movimenti nazionalisti. Le minoranze avrebbero percepito tutti i vantaggi derivanti dal permanere nel quadro di una ampia compagine politica e in questo modo avrebbero potuto divenire una solida base per il mantenimento di grandi stati e, in prospettiva, per la creazione degli 'Stati uniti del mondo'»[5]. «La secessione non rientra nei nostri progetti, annotava Lenin, in nessun modo noi sosteniamo forme di secessione»[6]. In un altro lavoro egli spiegava:

«Rivendichiamo il diritto all'autodeterminazione, vale a dire il diritto all'indipendenza, vale a dire il diritto dei popoli oppressi, non perché aspiriamo ad una parcellizzazione economica o a stati minuscoli, ma, al contrario, in quanto desideriamo la formazione di vasti stati e l'avvicinamento, anzi, la fusione di popoli diversi. Ciò deve avvenire però su un piano autenticamente democratico e davvero internazionalista, cosa inconcepibile senza il diritto alla libertà di secessione»[7].

Vi erano anche altri motivi che avevano indotto Lenin a pervenire all'idea dell'autodeterminazione, fino ad ammettere la completa secessione dallo Stato multinazionale. I movimenti etnici radicali erano relativamente popolari sia in Europa che in Russia nel secondo decennio del secolo e una certa tattica collaborazione con essi era auspicata dai bolscevichi. In seguito, dopo la completa vittoria della «democrazia proletaria», detti movimenti nazionalisti avrebbero dovuto mutare la loro natura e divenire internazionalisti oppure scomparire. Tuttavia in una prospettiva più limitata,

[5] R. Pipes, *The Formation of the Soviet Union*, New York 1968, pp. 44-5.

[6] V. Lenin, *Socinenja [Opere]*, tomo XVII, p. 90.

[7] *Ibidem*, tomo XVIII, p. 328.

essi potevano divenire alleati nella lotta per la disgregazione dell'«ordine borghese». L'autodeterminazione politica delle nazionalità oppresse, così come lo slogan che auspicava la sconfitta del proprio paese in guerra, appariva agli strateghi bolscevichi semplicemente come un mezzo per la disintegrazione dello «Stato sfruttatore» e per la vittoriosa presa del potere da parte della classe operaia. La fusione delle nazionalità in un unico Stato mondiale socialista era l'obiettivo principale di Lenin e dei suoi compagni. Il diritto all'autodeterminazione si configurava così come un semplice slogan tattico, impiegato per il raggiungimento di questo obiettivo strategico. Alcuni comunisti non riuscivano sinceramente a capire Lenin e continuarono a polemizzare con lui, rifiutando perfino di ammettere la possibilità di un'autodeterminazione politica delle nazionalità (fra questi Karl Radek, Grigorij Pjatakov, Nikolaj Bucharin, Felix Dzerginski, Michail Pokrovski). Taluni altri credettero, per parte loro, che il citato principio non fosse semplice mossa tattica, ma componente autentica del credo comunista e lo approvavano sia per la sua valenza di liberazione sociale sia per quella di liberazione nazionale (fra essi i borotbisti e i social-democratici ucraini, i comunisti georgiani come Macharadge, Mzivanin, Enver Pascia e i suoi seguaci panturchi in Turkestan, i membri del Partito comunista mussulmano del sultano Galjev).

La rivoluzione dell'ottobre 1917 segnò il passaggio nella pratica della teoria comunista. Alcune regioni del vecchio Impero russo si trovavano, intorno all'ottobre 1917, sotto l'occupazione austro-tedesca e le potenze belliche occupanti vi operavano allo scopo di staccare quei territori dallo Stato russo, armando e favorendo gli elementi separatisti delle *élites* nazionali e delle rispettive popolazioni.

Formalmente indipendenti, ma di fatto vassalli dell'imperatore tedesco, gli stati nazionali così formatisi potevano, secondo i dirigenti politici del Reich, rimanere nell'orbita d'esclusiva influenza tedesca anche dopo il ristabilimento della pace in Europa. La maggior parte di questi nuovi stati si accinse ad unirsi con la Germania anche tramite legami

dinastici. In Finlandia, Bielorussia, Estonia e Ucraina la situazione era in certa misura differente. La gran parte di questi territori con popolazione a maggioranza non-russa, non era occupata dal nemico. Tuttavia dopo la rivoluzione del febbraio 1917 una serie di esponenti politici ucraini, finni, estoni, bielorussi e lettoni presero a cercare vie per l'ottenimento dell'autonomia ed anzi per la piena indipendenza politica dalla Russia dei territori abitati dai loro popoli. Quando la dittatura comunista si impose a San Pietroburgo e a Mosca, e venne dissolta l'Assemblea costituente, alle elezioni della quale tutte le nazionalità della repubblica russa avevano attivamente preso parte, nei territori periferici non-russi ci si affrettò a distanziarsi quanto più rapidamente possibile dagli avvenimenti in corso nelle capitali russe.

Il 6 dicembre 1917 la Finlandia proclamò la sua indipendenza; l'11 dello stesso mese la Lituania ne seguì l'esempio, il 27 febbraio la Bielorussia, il 24 febbraio l'Estonia. Nell'aprile-maggio 1918 si dichiararono indipendenti l'Armenia, la Georgia e l'Azerbaigian. Tuttavia la realizzazione pratica del principio bolscevico del diritto di un popolo all'autodeterminazione non rientrava per davvero nei piani del nuovo governo comunista di Mosca. Questa vedeva la secessione dei popoli periferici come un'abile manovra delle borghesie locali, le quali aspiravano a mantenere in tal modo il potere a danno delle rispettive classi lavoratrici e ad isolarle dal proletariato rivoluzionario russo. I comunisti moscoviti non esitarono a prendere la decisione di aiutare direttamente i loro 'fratelli di classe'.

In Finlandia i social-democratici locali tentarono di organizzare nel gennaio del 1918 una rivolta armata, sostenuta direttamente dalle autorità della Russia sovietica e dai soldati russi aderenti alla rivoluzione che ancora erano stazionati in Finlandia dal tempo della guerra mondiale. Il 1° marzo la Russia sovietica firmò addirittura un accordo con la Repubblica socialista di Finlandia, ma i nazionalisti borghesi invocarono l'aiuto dell'armata tedesca e fu in tal modo posto termine alla guerra civile in questo paese.

Avvenimenti pressoché simili si produssero anche in Estonia,

dove solo l'intervento tedesco fermò l'ingerenza della Russia sovietica. Le capitali di Bielorussia e Ucraina – Minsk e Kiev – erano già occupate dall'esercito dei comunisti moscoviti, quando le truppe tedesche le riconquistarono all'inizio del marzo 1918. La Transcaucasia, separata dalla Russia sovietica dalle armate bianche di Kornilov e Zenikin, mantenne l'indipendenza fino alla completa sconfitta del movimento bianco nel sud della Russia nel novembre del 1919. Poco dopo la catastrofe di Novorossijsk, l'Armata Rossa occupò l'Azerbaigian nell'aprile 1920 e sei mesi dopo, nel novembre, l'Armenia. Nel febbraio 1921 fu posto termine all'ultimo Stato indipendente della Transcaucasia, la Repubblica georgiana. Nel 1920 reparti dell'Armata Rossa occuparono entrambi i maggiori protettorati russi dell'Asia Centrale, il canato di Chiva e l'emirato di Buchara.

Sarebbe però molto ingenuo ritenere, come fanno gli autori de *Il rivolgimento del secolo*, che i comunisti moscoviti abbiano sfruttato slogan rivoluzionari semplicemente al fine di assolvere «ai loro compiti di responsabilità statale», con lo scopo cioè di ripristinare l'unità politica sull'area dell'impero russo in disfacimento. L'idea dell'impero territoriale quasi certamente non aveva alcun posto nel pensiero di Lenin e dei suoi compagni di partito. La Russia era per loro semplice punto di partenza per la rivoluzione universale. Essi si impegnarono alla riconquista dell'Ucraina, della Finlandia ovvero dell'Estonia considerando questi territori non già come parti del defunto impero russo di cui essi sognassero la ricomposizione, ma piuttosto come componenti della Repubblica mondiale socialista. Ed è importante rimarcare che una parte cospicua della popolazione locale in questi territori concordava pienamente con questi fantastici piani dei comunisti.

Le elezioni per l'Assemblea costituente panrussa, condotte ancora da commissioni elettorali non comuniste nel dicembre 1917, dimostrarono il forte sostegno di cui godevano i comunisti e altri radical-rivoluzionari in molti distretti abitati da nazionalità minoritarie. In Estonia (vale a dire nell'ex-governatorato estone unito alla parte di lingua estone

del governatorato della Livlandia) il 40% degli elettori votò per i bolscevichi, e i partiti nazional-democratici estoni, il democratico e il partito del Lavoro, ottennero solo pochi voti di più, vale a dire il 44,3%[8]. Nella parte della Lettonia non occupata nel dicembre dai tedeschi (la parte lettone della Livlandia ad eccezione di Riga), la vittoria dei bolscevichi sui nazionalisti fu imponente: 97.781 voti su un totale di 136.080. Ciò significa che il 72% dei voti andò al partito social-democratico lettone, la sezione baltica del partito comunista panrusso. In Livonia i partiti nazionalisti ottennero soltanto il 22,8% dei voti[9]. Occorre inoltre mettere in rilievo che l'armata presente su questi territori, a maggioranza di lingua russa ma non omogenea dal punto di vista nazionale, votò separatamente dalla popolazione civile e che la nazionalità locale costituiva all'epoca l'88% dell'intera popolazione in Estonia e il 93% nella Livonia lettone. In Bielorussia il consenso ai partiti nazionalisti fu quasi insignificante. Nel governatorato di Vitebskij i nazionalisti bielorussi ottennero l'1,6 dei voti, mentre i bolscevichi conquistarono il 51,2 e i social-rivoluzionari il 26,8 dei voti espressi. Nel governatorato di Minsk, il cuore della Bielorussia, i nazionalisti bielorussi ottennero meno dello 0,3% dei voti[10].

In Ucraina la situazione era sostanzialmente diversa. I partiti nazionali ucraini superavano ovunque in popolarità sia i partiti di centro che quelli di sinistra panrussi. Tuttavia nel dicembre 1917 la maggioranza dei partiti ucraini non sosteneva la completa indipendenza politica dell'Ucraina, ma solo una qualche forma di autonomia nel quadro statale russo. In molti distretti dell'Ucraina il blocco politico più popolare risultò essere quello dei socialisti rivoluzionari, alleati ai loro 'colleghi' russi. Nel 1917 il nazionalismo ucraino non era né debole né artificioso, e rappresentava una realtà politica

[8] «Pravda» del 5 dicembre 1917, n. 206.

[9] «Izvestja Vcerossiiskoj po delam o viborach v učreditel'noe sobranje komissii», [Notiziario della Commissione panrussa per le elezioni alla Assemblea Costituente], n. 24, 16.12.1917, p. 1.

[10] O.H. RADKEY, *The Elections to the Russian Constituent Assembly of 1917*, Cambridge 1950, appendice I.

considerevole. Questo nazionalismo però si distingueva da altri più radicali e non perseguiva obiettivi secessionisti. Solo dopo un mese di guerra con la Russia bolscevica il governo dell'Ucraina prese la decisione di proclamare la completa indipendenza politica del paese. Così si può dire che alla fine del 1917 lo stato d'animo favorevole ai bolscevichi e le simpatie di cui essi godevano erano molto diffusi presso le popolazioni allogene del defunto impero russo. È importante riconoscere che al momento della Grande rivoluzione russa una parte cospicua delle nazionalità non russe era assai radicalizzata sul piano politico e appariva per davvero priva di condizionamenti nazionali nel suo entusiasmo per le idee internazionaliste di stampo comunista. Questo tratto è caratteristico specialmente per la metà europea dell'ex-Impero zarista.

La guerra della Russia sovietica sui territori periferici a maggioranza allogena dell'ex-Stato russo non veniva vista all'epoca come una guerra a carattere nazionale fra russi e non russi. Nonostante la propaganda nazionalista dei governi locali, dalla maggior parte delle popolazioni interessate la guerra era vissuta come una guerra di classe, dei poveri contro i ricchi, dei proletari contro i privilegiati, di coloro che detenevano le ricchezze contro coloro che desideravano impossessarsene. Il pathos internazionalista non era semplice slogan ideologico dei dirigenti comunisti, ma effettiva componente delle convinzioni di milioni di abitanti dello sconfinato ex-Impero zarista. Solo prendendo atto di questa convinzione possiamo spiegarci la vittoria dei bolscevichi nella rivoluzione russa, vittoria costruita in non piccola misura da gruppi etnici allogeni: lituani, ebrei, ungheresi, georgiani, ucraini, abitanti delle montagne del Caucaso. Per quali motivi nella Russia dell'epoca il nazionalismo poté venire sconfitto dal comunismo internazionalista, è un'altra questione, la quale richiede risposte che supererebbero di molto i limiti del presente lavoro. Ma se davvero vogliamo capire i veri contenuti della politica nazionale portata avanti negli anni successivi dai comunisti russi, dobbiamo prendere atto del singolare atteggiamento mentale della maggioranza dei cittadini della Russia nel periodo rivoluzionario.

Per un esito favorevole della lotta contro la borghesia mondiale, così come per la costruzione di un ben funzionante e prospero Stato socialista, ai bolscevichi necessitava assolutamente l'effettiva, piena integrazione delle risorse di quelle parti del mondo dove i proletari avevano già ottenuto la vittoria.

Nel caso dei territori controllati dai nuovi governanti comunisti, questi erano limitati ai confini dell'Impero russo. Per i comunisti era questa una circostanza del tutto accidentale, tutt'al più sfortunata. Nella loro prospettiva strategica i bolscevichi sognavano di costruire una società di lavoratori liberi senza classi e senza stati. Ma nella tattica, per il raggiungimento dell'obiettivo che si erano posti, essi utilizzavano il più crudo terrore di classe e la dittatura di Stato. I comunisti definivano questo paradosso 'dialettico'. E in pari misura dialettico era anche l'atteggiamento dei bolscevichi verso le minoranze. A livello di strategia, tutte le differenze nazionali e perfino quelle linguistiche dovevano senza meno sparire, ma in prospettiva storica più ravvicinata la situazione era all'opposto. Occorreva sviluppare le culture nazionali, occorreva arricchire e impreziosire le lingue – sotto la condizione fondamentale tuttavia che questo sviluppo nazionale non entrasse in rotta di collisione con la rivoluzione proletaria mondiale.

L'aspetto pratico di questo principio teorico era la conseguenza che al di sopra della varietà degli stati nazionali proletari doveva esistere una unica volontà politica direttiva. Ed essa era costituita dal partito comunista russo dei bolscevichi. Il programma del Partito comunista del 1919 conteneva questa affermazione:

«L'Ucraina, la Lituania, la Lettonia e la Bielorussia esistono al presente nella forma di repubbliche sovietiche separate. In questo modo è stata oggi risolta la questione riguardante il loro *status* politico. Ciò tuttavia non significa minimamente che il partito comunista russo debba a sua volta dichiarare di essere una federazione di partiti comunisti indipendenti. L'ottavo congresso del Pcr afferma che deve esistere un singolo partito comunista centralizzato con un singolo Comitato Centrale che assolve all'intero lavoro di partito su tutto il territorio della Repubblica federativa russa. Ogni

decisione del Pcr e dei suoi organi direttivi è incondizionatamente vincolante per tutte le organizzazioni locali di partito, senza riguardo alla loro composizione nazionale. I comitati centrali dei comunisti ucraini, lettoni, lituani dispongono delle competenze di organizzazioni locali di partito e sono interamente subordinati al Comitato Centrale del Pcr»[11].

Questa struttura quasi clericale dei comunisti continuò a sussistere, sotto denominazioni diverse, per oltre sette decenni e si sfaldò solo negli anni della perestrojka, assieme, di fatto, alla stessa Unione sovietica.

Negli anni 1920-22 i partiti comunisti di Ucraina, Bielorussia e Georgia, così come il Partito comunista mussulmano dei tatari, intrapresero energici tentativi per mantenere l'indipendenza delle rispettive repubbliche socialiste e, almeno, una qualche forma di autonomia per i partiti comunisti delle nazionalità. Tutto invano. Utilizzando lo strumento dell'assoluta disciplina di partito, Mosca riuscì a pervenire all'unione delle Repubbliche socialiste in una Confederazione. Coloro che si opponevano all'unione, anche se si trovavano in posizioni guida nelle loro repubbliche, poterono al massimo, in segno di protesta, dare le dimissioni da tutte le cariche statali e di partito. Alcuni leaders nazionali di grande fama, – come ad esempio Buda Mzivanj e Filip Iacharadze in Georgia, Micola Skripnik e Christian Rakovskji in Ucraina –, nonostante si trovassero alla guida delle repubbliche in questione, neppure tentarono di opporsi alle iniziative aggregatrici di Mosca, facendo magari ricorso agli strumenti statali normalmente previsti per simili casi.

«Il motivo per cui nel 1917 Lenin accettò senza sforzo la soluzione federativa, consiste nel fatto che egli si rendeva lucidamente conto che l'esistenza di un singolo partito comunista centralizzato, in grado di dettare la linea a tutte le organizzazioni politiche sull'intero territorio sovietico, gli permetteva di detenere la pienezza dell'accentrato potere politico», rimarca a ragione Richard Pipes[12].

[11] *Rossiiskaja kommunisticeskaja part'ja v resoljut'jach ee sezdov i konferent'ii* [*Il Partito comunista panrusso nelle risoluzioni dei suoi Congressi e Conferenze*], Mosca-Pietrogrado 1923, pp. 253-254.

[12] R. PIPES, *The Formation*, cit., p. 246.

L'atteggiamento verso le minoranze nazionali in questi anni si differenziava sostanzialmente dall'orientamento osservabile sul più generale piano politico e tendente ad un incondizionato centralismo. Dopo la vittoria nella guerra civile del 1917-21 Mosca pose mano alla realizzazione di programmi volti «allo sviluppo delle nazionalità oppresse dell'ex-Impero russo».

Dal punto di osservazione di un nazionalista, sostenitore della statalità su base etnica, questa politica dei comunisti di Mosca tendente a promuovere lo sviluppo delle nazionalità, non poteva trovare ragionevoli spiegazioni, tenuto conto dell'incondizionato controllo politico esercitato dal centro sulla Russia sovietica e sull'intera Unione. Nella terza sezione della Risoluzione finale del X Congresso del Pcr (marzo 1921), venne proclamata la necessità dello sviluppo delle culture nazionali, dell'impegno per assicurare una giurisprudenza nelle lingue nazionali, dell'organizzazione di autorità sovietiche locali connazionali alla maggioranza della popolazione, della preparazione di quadri dirigenti nazionali e dell'apprendimento delle lingue, degli usi e delle tradizioni locali da parte di quei comunisti russi che sarebbero stati impiegati nelle regioni periferiche a maggioranza allogena. Un'altra deliberazione contenuta nel documento citato, fissava come obiettivo il «procedere al riequilibrio economico dello sviluppo produttivo nelle regioni delle nazionalità», prendendo nel contempo «misure per l'accantonamento degli elementi e delle classi sfruttatrici locali, del clero e dei proprietari feudali». Al quarto punto della sezione terza della Risoluzione finale, il X Congresso affermava di voler mettere a disposizione delle piccole e arretrate nazionalità tutto l'aiuto possibile per favorirne un più rapido sviluppo. Il XII Congresso nell'aprile del 1923 sottolineò di nuovo l'importanza fondamentale che assumeva per i comunisti l'impegno finalizzato alla soluzione della questione nazionale.

In opposizione all'opinione dominante all'inizio del XX secolo secondo cui soltanto l'idea nazionale poteva unificare con successo un popolo in uno Stato, i comunisti russi attri-

buirono, negli anni venti, una grande importanza non al consolidamento nazionale dello Stato sotto l'egemonia della nazione russa, ma piuttosto al pieno sviluppo del pluralismo etnico, accompagnando queste misure con la lotta all'idea di una superiorità naturale dei russi nel paese da essi guidato. «Lo sciovinismo grande-russo – dichiararono entrambi i congressi citati – è un nemico dell'Unione sovietica più pericoloso che i nazionalismi locali». La risoluzione del X congresso del Pcr sottolineava inoltre «la necessità della lotta contro la politica di colonizzazione del governo zarista: mentre ai coloni russi venivano assegnati gli appezzamenti del miglior terreno arativo, le popolazioni locali erano spinte in infruttuosi deserti».

La risoluzione continuava citando come un fatto del tutto positivo che «lungo il Terek e in Turchistan agli elementi kulachi presenti fra i contadini russi e ai cazachi già viene portata via la terra e viene restituita agli autoctoni». Il delegato del Congresso Grigorji Safarov comunicò che «verranno abbattuti interi insediamenti di kulachi,... il numero di kulachi e cazachi espulsi dall'Asia Centrale ammonta a centinaia di migliaia»[13].

In altre parole, venivano sottratti i mezzi di sostentamento praticamente a tutti gli europei che costituivano la popolazione colonizzatrice nel Turchistan, e che venivano registrati come kulachi e cazachi. Veniva loro tolto il diritto di vivere per volontà del Pcr, composto nel 1922 per il 72% da russi etnici. La politica nazionale dei comunisti si distingueva dunque in maniera clamorosa dalla politica di qualsiasi altro governo dell'epoca, per non parlare della politica razzista praticata più tardi dalle potenze dell'Asse.

Fino al 1917 la Russia non conosceva al suo interno territori autonomi su base nazionale, con al massimo l'unica eccezione della Finlandia, che del resto per quasi tutto il XIX secolo fu più una entità politica svedese che finlandese, e della

[13] M. PAVLOVIC, *X Sezd RKP i nat'ional'nii vopros* [*Il X Congresso e la questione nazionale*], Mosca 1921.

regione baltica, dove tuttavia ad avere la funzione guida non erano le popolazioni locali quanto i tedeschi baltici. Nel 1918-1922 i bolscevichi russi crearono una gran quantità di repubbliche e di regioni autonome, giungendo a ribattezzare il loro stesso Stato in una Repubblica federale. Movimenti nazionali all'epoca esistevano, benché anche qui con poco seguito e relativamente deboli, soltanto nella regione del Volga, negli Urali, nel Caucaso settentrionale e nel Turkestan. La creazione di territori autonomi su base nazionale tuttavia ebbe luogo non soltanto nelle zone citate, ma anche in quelle regioni russe dove la popolazione autoctona non aspirava neppure lontanamente all'autonomia nazionale: ad esempio nel lontano oriente, in Siberia, nel nord. Là dove i movimenti nazionalisti avevano un qualche peso, essi vennero brutalmente repressi, ma alle popolazioni, nel nome delle quali essi parlavano, venne offerto un'ampia autonomia culturale che possedeva elementi di vero e proprio autogoverno.

Nel 1926 venne adottata una legge speciale che regolava l'organizzazione delle province e dei soviet di villaggio della Repubblica federativa russa. Altre repubbliche aderenti all'Unione sovietica seguirono l'esempio della Repubblica russa. Il risultato fu che nel 1932 si contavano in Unione sovietica 19 repubbliche autonome e 17 regioni autonome, 10 distretti nazionali, 250 province nazionali e 5.300 soviet di villaggio nazionali. La maggior parte delle nazionalità che ricevettero tali autonomie, non aveva all'epoca dell'Impero zarista mai ricercato forme di autonomia territorial-nazionale o, tanto meno, l'indipendenza. «Con l'eccezione, tutt'al più, dei polacchi e dei finlandesi, nessuna delle nazionalità periferiche dell'Impero desiderava o era pronta alla secessione dalla Russia», constata Richard Pipes[14].

La loro effimera 'indipendenza' durante il periodo della rivoluzione, risulta essere di regola un'impresa avventurosa e piuttosto impopolare, messa in piedi da gruppi di dirigenti spesso senza nessuna influenza sul proprio popolo. Ora invece, cinque anni dopo la Rivoluzione, praticamente tutte le

[14] R. PIPES, *The Formation*, cit., p. 43.

nazionalità dell'Unione sovietica, dai russi in territori non russi fino alle più minuscole etnie siberiane (tofa, orochi, coriachi, aini, aleutini, ecc.) ricevettero questo o quel tipo di struttura autonoma territorial-nazionale.

In Ucraina, ad esempio, nel 1931 il quadro dei soviet di villaggio e delle province nazionali era il seguente[15]:

nazionalità	province	soviet di villaggio
russi	8	450
tedeschi	7	254
ebrei	3	156
bulgari	3	45
greci	3	30
polacchi	1	151
cechi	0	12
bielorussi	0	4
albanesi	0	3

Oltre a ciò nella composizione dell'Ucraina rientrava anche la Repubblica autonoma moldava.

Accanto alla descritta riorganizzazione territorial-nazionale, i bolscevichi crearono centri speciali di ricerca scientifica per lo studio delle lingue e delle culture delle nazionalità residenti nell'Unione sovietica. Più di 60 nazionalità ricevettero, come risultato di queste ricerche, un proprio alfabeto. «L'istruzione nelle scuole primarie venne condotta in più di 60 lingue e per taluni insegnamenti si andava anche oltre. Le pubblicazioni di libri e periodici nelle lingue delle minoranze ricevettero forti sovvenzioni» annota lo studioso della politica linguistica della Russia sovietica dell'epoca G. Ornstein[16].

[15] L.F. BOLTENKOVA, *Opit sovjetskovo gosudarstvenno-nat'ional'novo strojtel'stva na Ukraine, 1919-1934 gg.* [*Il tentativo della creazione di uno Stato nazionale in Ucraina negli anni 1919-1934*], Charkov 1990, p. 27.

[16] J. ORNSTEIN, *Soviet Language Policy: Continuity and Change*, in E. GOLDHAGEN (ed), *Ethnic Minorities*, cit., p. 121.

Nel 1934 in Unione Sovietica si stampavano manuali scolastici in 104 lingue e giornali in 87 lingue.

In Bielorussia, ad esempio, dove pure la maggioranza della popolazione autoctona considerava il bielorusso come una lingua 'da contadini' e il russo il codice linguistico della cultura cittadina, iniziò nel 1924 la 'bielorussizzazione'. Gli intellettuali, in pieno accordo con i dirigenti comunisti, impiegarono grandi sforzi per la creazione di un sistema scolastico nazionale, favorendo la diffusione di cognizioni fra le masse in lingua bielorussa. La nuova costituzione della Repubblica socialista federativa bielorussa, promulgata nel 1927, dichiarava quattro lingue come lingue ufficiali: il bielorusso, il russo, l'ebreo e il polacco. Negli anni 1930-31, l'88% degli alunni in Bielorussia frequentava scuole nelle quali l'insegnamento avveniva in bielorusso. Nello stesso periodo vennero creati in Bielorussia 23 soviet di villaggio ebrei, 19 polacchi, 16 russi, 5 lettoni, 2 ucraini e 2 tedeschi, e nel 1932 venne istituito un distretto nazionale polacco[17]. Simili condizioni esistevano anche nelle altre repubbliche dell'Unione sovietica negli anni venti e all'inizio degli anni trenta. Il XII Congresso del Pcr adottò una risoluzione secondo la quale «la dirigenza delle repubbliche e dei territori nazionali deve essere costituita principalmente da persone appartenenti alla popolazione autoctona, in grado di parlare le lingue locali e conoscitrici delle usanze del posto»[18]. E questa risoluzione venne effettivamente tradotta in pratica. Nella Repubblica autonoma del Kazachistan nel 1927 fra i membri del più alto organo di governo repubblicano – il Comitato centrale esecutivo – si contavano 12 cazachi, due russi e un uzbeco e un caracalpacco. Nelle fila del governo repubblicano vi erano 11 ministri cazachi e 5 di altre nazionalità. Perfino nelle province russe con popolazione mista si fecero tentativi per favorire dirigenti delle diverse nazionalità. Così

[17] P.B. TERESKOVIC, *Sovremennaja etnopoliticeskaja situat'ja v Belorussii* [*L'attuale situazione etnopolitica in Bielorussia*], Mosca 1991, p. 153.

[18] *KPCC v resolut'ijach ee konferent'ii i sezdov* [*Il PCUS nelle risoluzioni delle sue conferenze e Congressi*], Mosca 1953, p. 716.

nella provincia del Mar Nero, compresa nella regione del Caucaso settentrionale, i russi costituivano nel 1930 solo il 45% dei dirigenti dei soviet di villaggio. I rimanenti erano ucraini, greci, armeni, tedeschi e perfino estoni e polacchi.

Non si può dimenticare che in Unione sovietica, negli anni venti e trenta, ebbe luogo una rivoluzione culturale.

«Lo sradicamento dell'analfabetismo presso le masse è riconosciuto perfino dai più scettici osservatori della politica nazionale e culturale sovietica come un grande e indiscutibile merito del suo periodo iniziale... È difficile immaginarsi come sarebbe stato possibile raggiungere risultati così imponenti in un periodo di tempo così breve... senza un intenso lavoro per la messa a punto di abbecedari e altri manuali nelle lingue nazionali... E, su un piano più vasto, è difficile ammettere che questo progresso sarebbe stato raggiunto, se non ci fosse stata un'atmosfera di generale attenzione per le lingue minoritarie, viste come strumenti importanti dell'itinerario verso l'acculturazione e il progresso di coloro che le parlavano. Proprio questa attenzione, facilmente riscontrabile, è da considerarsi come il tratto più caratteristico della politica linguistica sovietica dei primi anni», afferma Simon Crisp[19].

Tenendo conto di quanto si è detto fin qui, possono comprendersi le parole della dichiarazione del Comitato centrale del Partito comunista sovietico del 5 dicembre 1929:

«Nel momento in cui nel campo capitalista si perpetua l'astio nazionale e l'ineguaglianza, lo sfruttamento coloniale e lo sciovinismo, qui nella Federazione delle repubbliche socialiste sovietiche, nel campo socialista vi è la fiducia reciproca e la pace, l'uguaglianza fra le nazionalità, il progresso pacifico e la collaborazione fraterna fra i popoli».

Se non proprio brillantemente, per lo meno in maniera molto chiara, veniva in questo modo esposto il pensiero fondamentale della politica sovietica nei confronti delle minoranze. Lo studioso americano Eric Goldhagen annota: «Qualunque fossero le intenzioni del regime, i centri culturali creati per i popoli non russi, così come i simboli dell'auto-

[19] S. CRISP, *Soviet Language Planning, 1917-1953*, in M. KIRKWOOD (ed), London 1989, p. 36.

nomia loro concessa, ebbero un indubbio effetto di consolidamento che rafforzò la rispettiva coscienza nazionale, in particolare presso quelle nazionalità che fino ad allora ne erano in pratica del tutto sprovviste»[20]. «La dittatura sovietica», sottolinea lo stesso autore, «collocava i popoli in una gabbia di ferro, soffocando senza pietà ogni tentativo per l'indipendenza, ma, negli ambiti prefissati, all'identità nazionale era data una relativamente ampia libertà per sviluppare peculiari modi di vivere»[21].

Perfino studiosi personalmente molto avversi all'Unione sovietica, come per esempio il nazionalista ucraino Roman Smol-Stocki, lo riconosce.

«In quel periodo, il partito comunista russo permetteva la cosidetta 'nazionalizzazione'. Era davvero il periodo in cui 'sbocciavano mille fiori e cento scuole filosofiche competevano fra loro'. Gruppi di sinistra di stampo nazionalista furono accolti nel partito comunista e l'intelligentia nazionale si avvaleva di una relativa libertà d'azione per quel che riguardava la lingua, la letteratura, l'arte, l'indagine filosofica e storica»[22].

In cosa consistevano i motivi per una simile politica nei confronti delle minoranze nazionali, così inusuale nell'Europa del primo dopoguerra e perché all'inizio degli anni trenta cominciano lentamente a prendere piede forme di discriminazione etnica, di compressione delle lingue e delle culture nazionali, e poco più tardi viene sostenuta perfino una politica di intenzionale e rigida russificazione delle minoranze?

In primo luogo occorre tenere presente che la politica 'liberale' dei bolscevichi verso le minoranze nazionali si era limitata pressoché esclusivamente al settore linguistico. Le entità territoriali autonome non possedevano reali mezzi di au-

[20] E. GOLDHAGEN (ed), *Ethnic Minorities*, cit., Introduction, p. X.

[21] *Ibidem*, p. IX.

[22] R. SMOL-STOCKI, *The Captive Nations. Nationalism of the Non-Russian Nations in the Soviet Union*, New York 1960, pp. 55-56.

togoverno[23]. Non avevano neppure la possibilità di organizzare una originale vita culturale, politica o economica secondo la propria volontà. Il Partito comunista russo, completamente centralizzato, controllava tutti gli aspetti della vita e tutte le attività in ogni angolo dell'Unione sovietica. Lo sviluppo della cultura nazionale, le ricerche nel settore linguistico, storico, delle belle arti, della filosofia nazionale erano ammesse solo fino al punto in cui servivano la causa della 'cultura proletaria'. Tutti gli altri aspetti di attività nazionale, fossero essi di carattere politico o culturale, rimasero strettamente proibiti e coloro che vollero occuparsene vennero immediatamente dichiarati 'nemici del popolo' e perseguiti senza pietà. Negli anni venti i campi di concentramento e le carceri dell'Unione sovietica erano pieni di 'nazionalisti borghesi'. Altri leaders nazionalisti furono condannati o costretti all'esilio o al suicidio. Dopo il XII congresso del Partito comunista russo nessuna discussione venne più ammessa a livello di partito su questioni nazionali. A partire dalla rivoluzione d'ottobre la Russia era uno Stato totalitario e le libertà sul terreno dei rapporti interetnici erano nettamente limitate dai compiti propri dell'educazione proletaria e della cultura comunista.

A quanto risulta, negli anni venti i comunisti non erano preoccupati di porre un fondamento nazionale al loro Stato. La loro aspirazione maggiore era, come detto, l'instaurazione di una federazione mondiale dei lavoratori. Col tempo, pensavano, in questa federazione sparirà ogni genere di frontiera etnica e culturale, le diverse lingue si fonderanno, le razze si mescoleranno. Tutti saremo «un po' bruni», come diceva uno dei protagonisti del romanzo di Solochov *Terra dissodata*. Tutto questo sarebbe avvenuto in futuro, ma al momento occorreva conquistare i popoli alla causa della

[23] B.D. PLETNEV, *Gosudarstvennaja struktura PC I CP. Pravo i žizn'* [*La struttura statale della RSSFR. Diritto e vita*], Mosca 1922, pp. 29-30. Secondo lo studioso russo, la Repubblica sovietica era sostanzialmente più vicina, nel suo diritto e nei suoi obiettivi, allo 'zemstvo' del periodo prerivoluzionario che all'individualità delle unità componenti di un autentico Stato federale.

fratellanza internazionale dei lavoratori e sciogliere i legami che univano gli operai di ogni nazionalità alla classe borghese connazionale. Da qui derivava la dittatura in politica e l'approccio liberale della linea ufficiale nel settore linguistico.

Negli anni 1929-30 i principi ideologici dei comunisti sovietici conobbero mutamenti sostanziali. In un importante articolo con oggetto la politica nazionale dell'Unione sovietica negli anni trenta, Gerhardt Simon definisce una serie di nuovi importanti tratti che caratterizzano detta politica: l'irrigidimento dei criteri per le epurazioni fra i nazionalisti, la diffusione dello slogan del «patriottismo sovietico», l'accresciuto ritmo della collettivizzazione, che sconvolse fino alle fondamenta la gran parte dei tradizionali snodi economici locali, l'industrializzazione e, di pari passo con essa, l'emigrazione, con profonde conseguenze demografiche per la configurazione etnica di molte regioni[24].

Ma così come la collettivizzazione della campagna russa fu preparata negli anni 1918-1921 dalla politica del comunismo di guerra con i prelievi coatti di prodotti agricoli e l'eliminazione di ricchi possidenti terrieri, anche la politica di compressione delle minoranze nazionali e la russificazione condotta nel periodo 1930-1950 da Iosif Stalin venne preparata negli anni del liberalismo linguistico.

Per preparare alla fusione i diversi popoli, i comunisti impiegarono un intero campionario di ben ponderati metodi. In primo luogo va citata la lotta contro tutti i nazionalisti che non potevano essere fatti rientrare nelle fila comuniste, e il loro annientamento; in secondo luogo il sistema della creazione di unità territorial-nazionali, di repubbliche e di regioni autonome, all'inizio adottata nella Repubblica federativa russa negli anni 1920-23, ma poi estesa anche alle altre repubbliche dell'Unione sovietica. Il sistema delle au-

[24] G. SIMON, *Nationsbildung und 'Revolution von oben'. Zur neuen sowjetischen Nationalitätenpolitik der dreißiger Jahre*, in «Geschichte und Gesellschaft», 1982, n. 2.

tonomie territoriali appare una istituzione democratica. Nella prassi tuttavia essa non condusse allo sviluppo della nazionalità, bensì all'assimilazione delle minoranze. Già nel 1913 Lenin polemizzava con i social-democratici austriaci Otto Bauer e Karl Renner sulla questione della creazione di stati nazionali. I socialisti austriaci, come è noto, sostenevano il principio dell'autonomia cultural-nazionale, mentre Lenin ne era un irriducibile avversario. In primo luogo, affermava il socialista russo, l'autonomia cultural-nazionale divide, estrania i lavoratori delle diverse nazionalità gli uni dagli altri e li unisce 'artificialmente' con la borghesia della stessa nazionalità. In secondo luogo Lenin considerava che il compito strategico dei comunisti, vale a dire la creazione di una compagine internazionale e la fusione fra le nazionalità, potesse assolversi più facilmente proprio tramite l'autonomia territorial-nazionale. Il motivo era dato dal pluralismo etnico che in linea di principio era riscontrabile in ogni regione ed inoltre, nel corso di una industrializzazione veloce, il mescolamento dei popoli sul territorio diveniva in pratica inevitabile. Qualsiasi città industriale era un 'altiforno delle nazionalità'[25]. I successivi processi ento-demografici compiutisi in Unione sovietica provarono la assoluta giustezza delle predizioni di Lenin.

Un terzo strumento al quale i comunisti fecero ricorso nell'ambito della loro politica nazionale negli anni venti fu l'isolamento della cultura nazionale dalle sue radici storiche. A tal scopo fu utilizzato il metodo del cambiamento di alfabeto.

Molte lingue con una lunga tradizione scritta alle spalle e una ricca letteratura, ad esempio il tataro, il mongolo, il tuvino, il tagico, l'uzbeco, l'azero, furono fatte passare alla grafia latina. Nuovi alfabeti per popoli senza una scrittura vennero anch'essi creati sulla base del latino. Termini scientifici e tecnici vennero di regola semplicemente traslitterati dall'inglese o dal tedesco e non formati usando i tradizionali

[25] Cfr. R. SMOL-STOCKI, *The Captive Nations*, cit., p. 57.

metodi linguistici. Il ministro della Pubblica Istruzione Lunaciarskji tentò all'inizio degli anni venti di far passare perfino il russo alla grafia latina. Gli idiomi dovevano rompere con il loro passato 'borghese-clericale' tramite l'introduzione del nuovo alfabeto 'rivoluzionario'. I caratteri arabi delle lingue dell'Asia centrale «guardano verso il passato», i caratteri latini alla futura convivenza comunista.

Di pari passo con la collettivizzazione dell'agricoltura e con la rivoluzione culturale ateista della società, la 'rivoluzione nazionale' era chiamata anch'essa a porre le basi del futuro assetto comunista dell'Unione sovietica. «Lo sviluppo delle lingue e delle culture nazionali può ammettersi nel periodo della dittatura del proletariato in un solo Paese, ma solo in vista della creazione delle condizioni per il loro futuro affratellamento e fusione in un'unica lingua comune, quando cioè il socialismo otterrà la completa vittoria in tutto il mondo» affermava Stalin al XIV Congresso del Partito nel 1930. La prima fase della politica nazionale dei comunisti volgeva al suo termine.

Più tardi, negli anni 1930-1937, venne intrapreso il tentativo di erigere con la massima rapidità possibile una società sovietica e di fondere ad unità i popoli. Ma il fondamento rigidamente internazionalista dell'ideologia dello Stato sovietico si rivelò una costruzione piuttosto artificiale nel duro confronto con il 'capitalismo mondiale' e con i nuovi governi nazional-socialisti. Stalin dovette abbandonare questa costruzione artificiale e passare al naturale e più angusto terreno dell'etnocentrismo. Alla fine degli anni trenta la politica di russificazione sostituì l'originario internazionalismo. Gli alfabeti latini da poco introdotti vennero rapidamente modificati e adattati alla grafia cirillica. La lingua russa venne dichiarata materia obbligatoria in tutte le scuole dell'Unione sovietica.

Sempre di più l'Unione sovietica assunse i tratti comuni ai normali stati nazionali e prese ad assomigliare all'ex-Impero zarista. L'ideologia comunista, da autentico fondamento di una teoria politica si ridusse ad un sistema di slogan, di cerimonie e di formule magiche, nelle quali, volendo, si po-

teva anche credere, ma con le quali nessuno avrebbe potuto risolvere il problema di creare nuove condizioni del vivere sociale. Il cambiamento della politica sovietica nei confronti delle minoranze nazionali rispecchiò questa generale involuzione.

Il dissolvimento dell'Unione sovietica nel 1990-1991 può considerarsi una diretta conseguenza e il risultato di questo rapporto 'dialettico' dei comunisti con le minoranze nazionali: essi le ravvivavano da un lato e le soffocavano dall'altro. Quando le sbarre di ferro dello Stato comunista totalitario caddero, le minoranze, già abituate, nei decenni della loro autonomia territorial-nazionale, a considerarsi vere e proprie comunità politiche, preferirono sottrarsi alla denazionalizzazione forzata, alla fusione artificiale e alla russificazione, passando ad una vita statale indipendente.

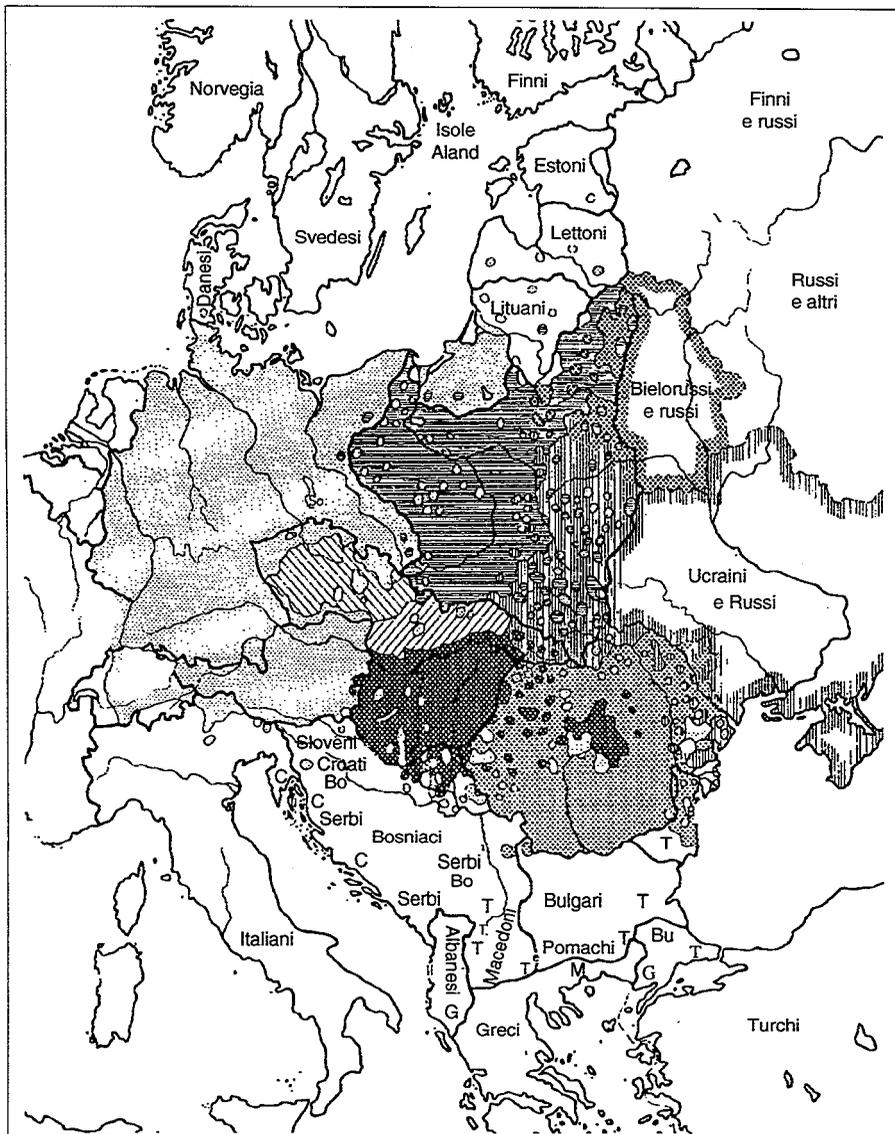
Questo è in ultima analisi il bilancio della politica nazionale sovietica.

Bo = bosniaci; Bu = bulgari; C = croati; G = greci; M = macedoni; P = pomachi; Se = serbi; So = sorbi; T = turchi

FIG. 1. *Nazionalità in Europa centrale e orientale fra le due guerre*

La situazione del gruppo etnico svedese in Finlandia tra le due guerre

di *Tore Modeen*

1. *Quadro generale. Lo sviluppo storico*

La Finlandia è sempre stata un paese molto omogeneo dal punto di vista etnico. Oltre ai due grandi gruppi etnici finnico e svedese vi sono stati solo piccolissimi altri gruppi etnici.

Sebbene in età medievale quasi tutte le città della regione baltica fossero abitate da tedeschi e ancora nella prima parte del XIX secolo Viborg, città della Finlandia orientale, avesse un'impronta tedesca, nel 1930 solo 3.719 cittadini finlandesi si dichiararono tedescofoni. Per più di un secolo, dal 1809 al 1917, tutta la Finlandia era stata sotto il dominio russo e la parte orientale del paese lo era stata fin dal 1721; ciò nonostante, nel 1930 i cittadini finlandesi di lingua russa erano solo 8.216. Il numero dei lapponi – gli aborigeni della Finlandia settentrionale – era ancora inferiore: 2.113 (1930).

Dovendo descrivere la situazione etnica della Finlandia ci si può quindi limitare agli svedesi e ai finni[1].

La Finlandia fu per un lungo periodo una parte del regno di Svezia. Lo svedese era allora l'unica lingua ufficiale del Regno. In seguito alla conquista russa del 1809 la Finlandia divenne un granducato autonomo, in cui la grande maggio-

Traduzione dal tedesco di Chiara Zanoni Zorzi.

[1] Il termine «svedese» indica qui un cittadino finlandese la cui lingua materna è lo svedese, così come svedese è la sua formazione culturale. Il termine «finno» viene usato per indicare un cittadino di lingua e mentalità finniche; «finlandesi» sono infine detti i cittadini del paese, indipendentemente dal gruppo etnico di appartenenza.

ranza parlava il finlandese, mentre lo strato dirigente della popolazione era di lingua svedese, per via della storia svedese del paese. Non sviluppatasi come lingua di cultura e poco conosciuta nelle cerchie dominanti, la lingua parlata dalla maggioranza non poté venir riconosciuta subito ufficialmente, sebbene la maggior parte di coloro che appartenevano allo strato dirigente e persino l'imperatore russo sollecitassero un'evoluzione in tal senso. Occorsero ancora parecchi anni perché il finlandese fosse riconosciuto come lingua ufficiale. Nel frattempo lo svedese funse da unica lingua ufficiale del Granducato. Solo negli ultimi decenni del XIX secolo la Finlandia divenne ufficialmente bilingue, pur restando lo svedese la prima lingua nazionale. La lingua svedese conservò in questo modo, fino alla svolta del 1900, una posizione fortissima nella società finlandese.

All'affacciarsi del nuovo secolo, e soprattutto dopo l'introduzione del diritto di voto universale nelle elezioni del 1906 con la conseguente concretizzazione della forte posizione di maggioranza dei finni, lo sviluppo procedette rapidamente: la vita politica, l'amministrazione della giustizia e la gestione amministrativa vennero finnicizzate. Il finlandese scritto si era allora già consolidato, arricchendosi di molti vocaboli nuovi.

La trasformazione della società finlandese da una società a impronta svedese a una dominata dalla componente finnica fu estremamente rapido. All'inizio del periodo tra le due guerre la Finlandia era già – se non ancora uno Stato nazionale finnico in tutto e per tutto – comunque uno Stato a prevalenza finnica. La minoranza svedese ebbe in seguito solo possibilità assai limitate per incidere sulla politica e sull'amministrazione della Finlandia.

2. *I vecchi regolamenti sull'uso delle lingue. La situazione della lingua russa*

Il finnico era diventato lingua nazionale ufficiale attraverso regolamenti del 1883 e del 1902 riguardanti l'uso delle lin-

gue ufficiali. In base a questi lo svedese veniva considerato comunque ancora lingua ufficiale in campo amministrativo, legislativo e giudiziario, accanto al finnico, persino in zone abitate esclusivamente dal gruppo finnico.

Attraverso un manifesto anticostituzionale dello zar Nicola II il russo fu introdotto come (terza) lingua ufficiale nel 1900. Questa riforma sollevò una forte opposizione tra le cerchie patriottiche del Paese, anche se non ebbe di fatto molta rilevanza, dal momento che la popolazione russa in Finlandia costituì sempre solo una sparuta minoranza.

In seguito alla russificazione del senato e di alcune altre cariche statali verso la fine del periodo di dominio russo, la lingua russa divenne addirittura la lingua ufficiale interna delle massime autorità. Si studiava il russo come materia obbligatoria ai licei e ai ginnasi, ma senza risultati significativi.

Dopo la dichiarazione di indipendenza del 1917 il governo finlandese abolì immediatamente il russo quale lingua ufficiale. Nel ventennio tra le due guerre il russo venne insegnato nelle scuole solo in misura scarsa (e sempre come materia facoltativa).

3. *Il movimento nazionale finlandese. Lo sviluppo generale prima della Prima guerra mondiale*

Il movimento nazionale finnico si sviluppò originariamente all'interno di cerchie accademiche di Helsingfors, vale a dire tra persone la cui lingua corrente era lo svedese e che in certi casi neppure conoscevano il finlandese.

Le scuole erano originariamente tutte svedesi. Prima del 1843 il finnico non costituiva ancora materia di insegnamento ai licei e ai ginnasi. Solo nel 1851 fu istituita la prima cattedra universitaria di lingua finnica. Nel 1856 il finlandese divenne la lingua d'insegnamento in alcune scuole. Il primo ginnasio finnico fu fondato nel 1858; nel 1865 si tenne per la prima volta un'esame di maturità finnica in una scuola nella Finlandia centrale. Ma già nel 1887 il numero

degli studenti universitari che avevano sostenuto l'esame di maturità in una scuola finnica era più alto di quello degli studenti svedesi.

Alcune scuole statali vennero trasformate in quest'epoca in scuole finniche. Parallelamente vennero anche aperte molte nuove scuole private, sia svedesi che finniche. L'organizzazione scolastica rimase pertanto divisa dal punto di vista linguistico. Le scuole elementari operavano separatamente in unità svedesi e unità finniche, senza contemplare l'insegnamento nell'altra lingua nazionale.

Nelle relazioni culturali ed economiche private la lingua svedese rimase dominante un po' più a lungo che nella vita pubblica, sebbene il movimento nazionalistico finnico si fosse adoperato attivamente per un cambiamento in tale direzione; in effetti esso riuscì poi, nel periodo tra le due guerre, a far sì che l'uso del finnico iniziasse a essere predominante nei contatti personali tra svedesi e finnici.

4. *Il periodo tra le due guerre. Statistica. Quadro generale*

In base al censimento demografico del 1920 il numero dei finlandesi («popolazione di lingua finnica») era di 2.754.228 unità, mentre quello degli svedesi («popolazione di lingua svedese») era di 340.963. Nel 1930 le cifre erano rispettivamente di 3.022.257 e 342.916 unità.

La statistica riguardante cittadini «di lingua svedese» o «di lingua finnica» va intesa correttamente. All'epoca di cui ci stiamo occupando, la maggioranza della popolazione istruita conosceva bene l'altra «lingua indigena» (come viene detta in Finlandia l'altra lingua nazionale) sia nell'uso orale, sia – in parte – nell'uso scritto. Per questa popolazione bilingue l'iscrizione nei registri e nei censimenti demografici ufficiali come «di lingua finnica o svedese» significava dunque non di rado semplicemente considerarsi appartenenti all'uno o all'altro gruppo etnico. L'appartenenza ad un gruppo etnico piuttosto che all'altro era determinata in questi casi da ragioni soggettive, non oggettive.

Mentre in altri contesti europei la popolazione del gruppo maggioritario difficilmente conosce la lingua della minoranza, e le persone bilingui (o plurilingui) si trovano per lo più tra la minoranza (questa è la situazione che lentamente si è andata delineando negli anni '90 anche in Finlandia), nel periodo tra le due guerre la Finlandia era caratterizzata da un bilinguismo generale della classe colta.

Questo bilinguismo non era quasi mai il risultato di un efficace insegnamento delle lingue nelle scuole finlandesi. Il bilinguismo dei finni appartenenti a vecchie famiglie era spesso una conseguenza dell'uso dello svedese nelle famiglie che, per quanto di sentimenti finnici, avevano conservato lo svedese come lingua corrente. Vi erano anche molti esempi di finni senza antenati svedesi, i quali impararono bene lo svedese quando si accorsero dell'utilità di conoscere anche questa lingua.

Com'è ovvio, la situazione variava comunque da luogo a luogo. Il bilinguismo dei finni colti era più manifesto a Helsingfors, Åbo, Vasa e in altre città costiere con forti tradizioni svedesi di quanto non lo fosse in città situate in regioni di ceppo finnico. Nella Finlandia finnica vi erano comunque molte vecchie famiglie della borghesia e famiglie di pastori (evangelici) con tradizioni svedesi (nella Finlandia orientale anche tedesche), nelle quali lo svedese non era ancora diventato, nel periodo tra le due guerre, una lingua straniera.

Questo bilinguismo di molte famiglie finlandesi non sempre significava tuttavia un atteggiamento liberale nell'uso dello svedese nella vita pubblica e nell'organizzazione svedese della scuola. Lo dimostra il fatto che negli anni '30 gli studenti di lingua finnica erano in gran parte di idee nazionalistiche radicali e si batterono a gran voce perché l'università statale avesse un'unica lingua ufficiale (il finnico). (Nel periodo tra le due guerre vi era solo un'università statale a Helsingfors; le altre due università, la Åbo Akademi – svedese – e la Turun Yliopisto – finnica, ambedue situate ad Åbo, erano private).

Per parte loro gli svedesi erano consapevoli del fatto che senza buone conoscenze del finnico non potevano aspettarsi

un grande futuro in una Finlandia dominata dall'elemento finnico. I centri abitati da svedesi erano troppo piccoli e troppo poveri per mantenere parecchie persone nell'amministrazione o nell'economia. Per questo, nei licei svedesi gli scolari si concentrarono molto sullo studio del finnico. Già nel periodo tra le due guerre la maggior parte degli svedesi istruiti era dunque più o meno bilingue.

La grande maggioranza della popolazione finlandese viveva ancora nel 1930 in campagna, ma in proporzione più finni (83%) che svedesi (64%). Tra la popolazione urbana vi erano più persone bilingui che tra la popolazione rurale, provvista solo di una formazione scolastica elementare (senza l'insegnamento nell'altra lingua ufficiale).

5. *La situazione della politica interna ed estera in Finlandia all'inizio del periodo tra le due guerre*

Fino ad allora granducato autonomo sotto il dominio russo, la Finlandia si era dichiarata unilateralmente Stato indipendente dopo la rivoluzione russa dell'ottobre 1917. Solo dopo la guerra di indipendenza del 1918, tuttavia, la situazione politica interna della Finlandia e le relazioni con la Russia si erano stabilizzate. Un trattato di pace con la Russia sovietica fu concluso a Dorpat nel 1920.

Mentre la Finlandia era alle prese con la stesura di una propria costituzione, la posizione delle due lingue ufficiali divenne oggetto di controversia. I nazionalisti finnici (K.J. Stahlberg e il suo partito progressista «liberale», il partito agrario) erano per una soluzione in base alla quale la costituzione non contenesse norme dettagliate circa il bilinguismo della Finlandia. Essi ritenevano che sarebbe stata sufficiente una norma sul diritto dei cittadini ad usare la propria lingua, il finnico o lo svedese, nei rapporti con le autorità pubbliche.

Il partito popolare svedese voleva invece una serie di norme a tutela del bilinguismo in Finlandia; chiedeva addirittura (sul modello della costituzione svizzera) che ambedue le

lingue, svedese e finnico, venissero riconosciute come lingue ufficiali.

La costituzione del 1919 venne approvata dal parlamento e sottoscritta dal barone Gustaf Mannerheim (capo del governo) in una versione che rispondeva a quanto auspicato dagli svedesi. La costituzione proclama la parità delle due lingue, svedese e finnico, e con ciò anche quella dei due gruppi etnici svedese e finnico.

Vari furono gli elementi che contribuirono a questo risultato positivo. Uno di essi fu la debole posizione della Finlandia nel campo della politica estera. La Finlandia ambiva ad ottenere il riconoscimento di Stato sovrano. Dal momento che la Società delle Nazioni pareva un organismo importante per la collaborazione internazionale, la Finlandia si adoperò energicamente per diventarne membro. La Società delle Nazioni promuoveva la tutela delle minoranze nazionali nei nuovi stati membri. E poiché la costituzione finlandese garantiva alla minoranza svedese una posizione equiparata a quella della maggioranza finnica, si diede molto peso a questo fatto nelle trattative condotte tra il governo finlandese e la Società delle Nazioni. Il risultato fu che la Finlandia divenne membro della Società delle Nazioni senza dover concludere un trattato speciale per la tutela delle minoranze, là dove la maggior parte degli altri nuovi Stati membri dovette invece sottostare a trattati speciali. Questo fu considerato un successo della diplomazia finlandese e in tal modo gli ambienti del ceppo finnico si conciliarono (peraltro solo per un certo tempo) con la soluzione del bilinguismo ufficiale della Finlandia.

Contemporaneamente a tutto questo era pendente al Consiglio della Società delle Nazioni un conflitto tra la Finlandia e la Svezia per la sovranità sulle isole Åland. La Svezia le rivendicava per sé, argomentando che dal punto di vista etnico le isole erano svedesi in tutto e per tutto. Gli abitanti delle isole in questione vedevano di buon grado un'annessione alla Svezia, temendo una finnicizzazione della Finlandia e quindi anche delle loro isole. L'impostazione liberale della nuova costituzione finlandese nei confronti del gruppo

etnico svedese divenne un argomento importante a favore del mantenimento della sovranità finlandese sulle isole Åland (decisione del Consiglio della Società delle Nazioni del 1921). In uno Stato bilingue nessun processo di finnicizzazione può minacciare una provincia svedese!

Anche ragioni di politica interna contribuirono al bilinguismo della Finlandia, riconosciuto dalla costituzione. Il partito popolare svedese aveva sostenuto una costituzione monarchica, garantendosi in questo modo un atteggiamento positivo da parte del partito della destra finnica. Tale atteggiamento era ancora presente allorché la Finlandia si pronunciò in favore di una costituzione repubblicana. I socialdemocratici, che dopo la guerra d'indipendenza erano tornati ad avere una posizione di forza in parlamento, votarono – sotto la guida di personalità note per le loro idee liberali in materia di convivenza etnica, quali A.J. Ryömä e Väinö Tanner – per la tutela del bilinguismo e quindi anche del gruppo etnico svedese.

I socialdemocratici difesero il bilinguismo della Finlandia durante tutto il periodo tra le due guerre. Senza questo sostegno il piccolo partito popolare svedese non sarebbe probabilmente riuscito a conservare le posizioni conquistate dalla lingua svedese in campo amministrativo e universitario.

6. *La legge sulle lingue del 1922*

La legge sulle lingue del 1922 (che, pur con numerose modifiche, è ancor oggi in vigore) partì in origine, come la costituzione, dal principio di due gruppi etnici (finnico e svedese). In questa legge infatti è assicurata la loro parità di diritti. In taluni casi si nota tuttavia la posizione maggioritaria del gruppo finnico rispetto a quello svedese. Ciò vale in particolare per la lingua della burocrazia statale, ma anche (pur non formalmente) per i rapporti tra cittadini e autorità.

In questo contesto ci interessa il testo della legge in vigore negli anni venti e trenta. I diritti dei due gruppi linguistici

nei governi provinciali, nei vari distretti amministrativi e giudiziari statali, così come nei comuni, dipendono dalla consistenza della loro presenza. Ogni dieci anni si provvede alla conferma delle proporzioni dei gruppi etnici. La «statistica linguistica» è alla base delle decisioni relative alla classificazione «linguistica» dei distretti e dei comuni per i successivi dieci anni. Questa statistica segue criteri soggettivi: ogni finlandese decide per sé (e per i propri figli minorenni) la appartenenza al gruppo etnico svedese o finnico. La decisione della classificazione linguistica dei distretti spetta al Consiglio di Stato (governo) e viene pubblicata sulla gazzetta ufficiale.

Per legge un distretto viene riconosciuto bilingue quando la minoranza rappresenta almeno il 10% della popolazione. Un distretto bilingue è tenuto ad adeguarsi alla lingua del cittadino. In un distretto con una sola lingua ufficiale deve essere impiegata invece la lingua del distretto (con alcune eccezioni poco rilevanti a vantaggio degli appartenenti all'altro gruppo etnico).

L'obbligo dei comuni bilingui di rispondere ai cittadini nella lingua di questi ultimi veniva regolato un po' diversamente rispetto a quanto accadeva per le autorità statali. Coloro che appartenevano a una minoranza inferiore a un terzo della popolazione avevano solo un diritto limitato di esigere documenti scritti nella loro lingua. Le autorità centrali dello Stato erano considerate naturalmente bilingui, ma con il finnico quale lingua della maggioranza.

Va ricordata qui anche la legge del 1921 sulle conoscenze linguistiche richieste agli impiegati statali. Tali norme distinguono diverse categorie di impiegati. Ai funzionari si richiede una perfetta conoscenza della lingua della maggioranza e una conoscenza sufficiente della lingua della minoranza. In realtà questo significa che più del 95% dei funzionari devono mostrare un'ottima conoscenza della lingua finnica in un esame giudicato da una commissione composta da finni. I comuni fissano in piena autonomia il grado di conoscenza linguistica da richiedere ai loro impiegati.

Grazie al diffuso bilinguismo dei finlandesi istruiti nel periodo tra le due guerre le norme di legge sulle lingue sono state applicate in modo sostanzialmente corretto. Non si registra così in materia di lingua alcuna lamentela su comportamenti contrari alla legge da parte delle autorità. Si deve tuttavia essere consapevoli anche di quanto avviene nella realtà: colui che appartiene a una minoranza rinuncia spesso per motivi personali ai propri diritti linguistici, se è in grado di arrangiarsi con la lingua parlata dalla maggioranza.

7. *La situazione nel periodo tra le due guerre. L'amministrazione pubblica. L'organizzazione scolastica*

Le autorità centrali dello Stato lavorano indistintamente per i due gruppi etnici. Per questo fu considerata un'importante novità la fondazione, nel 1920, di un dipartimento svedese presso il provveditorato agli studi centrale. Altrettanto importante fu l'istituzione, nel 1923, di un ufficio episcopale evangelico svedese.

Per il resto tutti i ministeri e le autorità centrali usano come lingua ufficiale il finnico e agli impiegati si richiede una conoscenza perfetta di questa lingua. Tutte le amministrazioni provinciali sono a prevalenza finnica.

L'amministrazione comunale è estremamente importante per i cittadini finlandesi, dipendendo da essa la maggior parte dei servizi sociali.

Gli abitanti delle tre principali città con popolazione svedese (Helsingfors, Åbo e Vasa) erano tutelati in origine dalla legge sulle lingue che garantiva il bilinguismo delle città, indipendentemente dalle proporzioni numeriche. Tale garanzia venne tuttavia meno in seguito a una modifica di legge del 1935. Queste città subirono allora una rapida finnicizzazione (sebbene siano considerate ancora bilingui).

A livello comunale l'amministrazione usa lo svedese nei comuni interamente svedesi o dove lo svedese è comunque la

lingua parlata dalla maggioranza. In Finlandia i comuni godono di una considerevole autonomia amministrativa. L'unica regione com amministrazione basata su una autonomia speciale è tuttavia quella delle isole Åland.

In alcuni ambienti svedesi della Finlandia si avviò, tra il 1917 e il 1923, il tentativo – privo di successo – di istituire regioni ad amministrazione autonoma abitate prevalentemente da svedesi. Non fu solo la maggioranza dei finni ad assumere un atteggiamento negativo nei confronti di provvedimenti di questo tipo, ma anche una parte considerevole degli svedesi finlandesi, che non volevano «isolarsi in enclaves svedesi».

Negli anni venti di questo secolo, su un totale di 542 tra città e comuni rurali, erano svedesi 47 comuni rurali e la città di Marieham, nelle isole Åland. Il numero dei comuni bilingui con maggioranza svedese era di 27, mentre 7 erano a maggioranza finnica. Negli anni trenta le cifre erano rispettivamente di 46, 25 e 11 (su 592 comuni).

Le città principali avevano già allora, anche nelle regioni svedesi, una maggioranza finlandese. Negli anni 1928-1929 vi erano 67 licei statali; di questi, 52 avevano il finlandese e 15 lo svedese come lingua d'insegnamento. Vi erano inoltre 40 scuole private finlandesi e 18 svedesi.

8. *Considerazioni conclusive*

Gli abitanti delle isole Åland hanno ottenuto norme speciali di tutela, garantite dal diritto internazionale, per il mantenimento di un'unica lingua ufficiale nelle isole. Le zone abitate da svedesi nel resto della Finlandia non godono invece di alcuna forma di tutela da un'immigrazione finnica. Una crescente immigrazione di finni minaccia gli insediamenti svedesi, specie le città lungo la costa.

Il diritto di essere trattati secondo gli stessi principi validi per coloro che appartengono alla maggioranza non rappresenta una tutela speciale di una minoranza. Gli svedesi vivo-

no in gran parte in situazioni etnicamente frammentate, cosa che rende difficile la conservazione del loro carattere etnico.

Nonostante tentativi di alcuni politici nazionalisti finnici degli anni trenta di trasformare la Finlandia in uno Stato-nazione con un'unica lingua ufficiale, le norme della costituzione riguardanti le minoranze etniche sono rimaste in vigore senza alcuna variazione. Gli attacchi dei nazionalisti finnici, particolarmente violenti negli anni trenta, portarono gli svedesi ad assumere una posizione di accanita difesa. Essendo il clima generale negli anni trenta particolarmente intollerante nei confronti degli svedesi, questi ultimi sono vissuti sotto una forte pressione.

Alla fine degli anni trenta il nuovo orientamento della politica estera finlandese in direzione scandinava non significò ancora un atteggiamento più positivo della maggioranza finnica nei confronti degli svedesi. Solo la Seconda guerra mondiale e il difficile periodo postbellico portò ad una certa attenuazione del nazionalismo finlandese. Il nazionalismo sopravvive tuttavia ancor oggi in taluni ambienti, nonostante un indebolimento della presenza del gruppo etnico svedese in Finlandia.

Indicazioni bibliografiche

B. AHLSKOG-SANDBERG *et al.*, *Boken om Svensk-Finland*, Helsingfors 1982.

E. ALLARDT-C. STARK, *Språkgränser och samhällsstruktur. Finlandssvenskarna i ett jämförande perspektiv*, Helsingfors 1981.

G. VON BONSDORFF, *Självstyrelsetanken i finlandssvensk politik åren 1917-1923*, Helsingfors 1950.

O. EKLUND, *Vår folkstams öde*, Helsingfors 1944.

A. EKLUND *et al.*, *Svenskt i Finland*, Helsingfors 1914.

F. FINNÄS, *Den finlandssvenska befolkningsuteckling en 1950-1980*, Helsingfors 1986.

K.-E. FORSBERG, *Svensl bosättning under Finlands självständighetstid. Finlandssvensk odling*, Helsingfors 1967.

G. FOUGSTEDT, *Finlands svenska befolkning åren 1936-1945*, Helsingfors 1951.

Y. GAMBIER, *La Finlande bilingue: histoire, droit et réalités*, Québec 1986.

E. HORNBORG, *Svensk nationalitet i Finland*, Stockholm 1914.

P.K. HÄMÄLÄINEN, *Nationalitetskampen och språkstriden i Finlöand 1917-1939*, Helsingfors 1969.

Kommittébetänkande 1945: 1.

A. LILLE, *Den svenska nationalitetens i Finland samlingsrörelse*, Helsingfors 1921.

E. LINDELÖF, *Finlands svenska landskommuner*, Helsingfors 1923.

E. LINDELÖF, *Les minorités nationales et confessionnelles en Finlande*, Helsingfors 1930.

G. MODEEN, *La situation juridique et les droits des minorités en Finlande*, Helsingfors 1921

G. MODEEN, *Språkforhållandena i det svenska bosättningsområdet i Finland år 1920*, Helsingfors 1926.

G. MODEEN, *Språk- och partiförhållanden i det svenska bosättningsområdet*, Helsingfors 1934.

T. MODEEN, *The International Protection of the National Identity of the Åland Islands*, in «Scandinavian Studies in Law», 17, 1973.

T. MODEEN, *Finlandssvenskarnas nationelle grundlagsskydd I* (Summary: The Constitutional Rights of the Swedish-Speaking Nationality in Finland), Åbo 1977.

T. MODEEN, *Die Reduktion der schwedischen Volksgruppe in Finnland durch Abwanderung nach Schweden*, in W. SCHLAU (ed), *Bedingungslose Heimkehr*, Frankfurt 1979.

T. MODEEN, *Die Lage der schwedischen Volksgruppen in Finnland aus juristischer Sicht*, in «Plural Societies», 1982.

T. MODEEN, *Zum finnischen Sprachgesetz*, in *Menschenrecht, Volksgruppen, Regionalismus*, Wien 1982.

T. MODEEN, *Den kommunala garantien för medborgarnas språkskydd i Finland. Festskrift tillägnad Gustaf Petrén*, Stockholm 1984.

T. MODEEN, *Situció jurídica de la publació sueca de Finlandia*, in «Revista de Llengua i Dret», 9, 1987.

T. MODEEN, *The Case of the Swedish Ethnic Group in Finland, 1850-1940*, in S. VILFAN (ed), *Governments and Non Dominant Ethnic Groups in Europe*, III, New York-Dartmouth 1993.

Statistisk årbok för Finland 1939.

J. SUNDBERG, *Svenskhetens dilemma i Finland*, Helsingfors 1985.

K.Rv. WIKMAN, *Självbestämningsprincipen och självstyrelseidéerna i det svenska Finland 1918-1921*, in «Finsk Tidskrift», 1941.

K. BJÖRKLUND, *Förteckning över litteratur rörande finlandssvenska samhällsfrågor 1966-1979*, Åbo 1980.

Minoranze nazionali in Polonia nel ventennio tra le due guerre (1919-1939)

di *Jerzy Kozeński*

Lo Stato polacco, potente fin dai tempi del Medioevo, e soprattutto dal XVI secolo, fu annientato nel 1795, in seguito al complotto di tre stati vicini – la Prussia, l'Austria e la Russia. Le speranze di rinascita, sorte nell'epoca napoleonica, non si realizzarono; infatti il «Regno del Congresso» del 1815 non diede alla società polacca adeguata possibilità di sviluppo economico e civile. Le insurrezioni nazionali del 1830 e 1863, pur non conseguendo la libertà nazionale, contribuirono almeno a diffondere in larghi strati sociali le tradizioni e le idee nazionali. Così dunque, come nel resto dell'Europa, anche nei territori polacchi occupati, si sviluppò una moderna concezione nazionale polacca[1]. La causa dell'indipendenza, così viva nella letteratura, nell'arte e tra l'*intelligentia*, conquistò una larga base sociale, non appena nel periodo della Prima guerra mondiale si intravide la speranza di una rivincita sugli occupanti. L'enorme sforzo della nazione polacca portò, nel 1918, al raggiungimento dello scopo: un proprio Stato indipendente.

L'11 novembre dello stesso anno, Josef Piłsudski, comandante della Legione polacca, uomo di grandi ideali patriottici, assunse l'incarico di governatore del Consiglio reggente, istituito un anno prima dagli Imperi centrali. Il governo provvisorio popolare di Lublino, istituito poco prima, si

[1] Fra i lavori che in modo appropriato introducono alla problematica polacca, vi sono i seguenti: G. RHODE, *Geschichte Polens. Ein Überblick*, Darmstadt 1980, 544 pp.; H. ROOS, *Geschichte der polnischen Nation 1916-1960*, Stuttgart 1961, 264 pp.; dall'abbondante letteratura polacca, si può vedere la monografia di J. PAJEWSKI, [*Ricostruzione dello Stato polacco 1914-1918*], Varsavia 1978, 384 pp.

sottomise alla autorevolezza, largamente riconosciuta, del comandante.

Contemporaneamente le truppe austriache lasciarono la Galizia e la Slesia di Teschen, territori di nazionalità mista; tuttavia l'idea di formare un successivo governo filovarsaviano non fu realizzata. A Piłsudski si oppose, con forza, lo schieramento conservatore, la cosiddetta Democrazia Nazionale, guidata da Roman Dmowski, fondatore del Comitato Nazionale Polacco e residente dal 1915 all'estero.

Questo ambiente, che poteva contare sul favore degli alleati vincitori, si preparava ad impossessarsi del governo nella Polonia liberata. Abusando di slogan nazionali e nazionalistici, esso non prese in considerazione gli interessi delle minoranze nazionali, che pure erano numerose nel nuovo Stato polacco, minoranze già segnate dalle esperienze piuttosto dolorose della convivenza, proprio con i Polacchi, nel periodo della divisione.

In definitiva, l'autorità di Piłsudski, riconosciuta anche all'estero[3], portò alla formazione del governo di coalizione di centro-destra, diretto dal musicista di fama internazionale, Ignacy Paderewski. Il nuovo governo, che succedeva al gabinetto socialista di Jedrzej Moraczewski, non elaborò nessuna propria concezione per conquistare le minoranze ma lasciò la questione al Parlamento, che con le sue leggi doveva garantire speciali diritti alle minoranze etniche e religiose[4]. Per norme burocratico-amministrative generali si proce-

[2] Qui si tratta soprattutto delle più numerose minoranze, quella ebraica e quella ucraina – vedi E. MENDELSOHN, [*Gli Ebrei nell'Europa Centro-Orientale fra le due guerre*], Varsavia 1992, pp. 31-122 e una serie di lavori di D. Beauvois, da cui è uscito in polacco, il volume [*I Polacchi in Ucraina 1831-1863. La nobiltà polacca a Volyn, Podole e Kijev*], Parigi 1988, 290 pp.

3 Una recente pubblicazione, sull'argomento, è quella di KESSLER, *Gesichter und Zeiten. Erinnerungen*, Frankfurt/M. 1988, pp. 297-305, 332-334; J. PAJEWSKI, [*Ricostruzione dello Stato polacco*], cit., 296 pp.

[4] «Dziennik Ustaw» [Giornale Ufficiale] RP 1921, nr. 44, pos. 267; [*Fondazione della II Repubblica. Documenti scelti 1866-1925*], edd. H. JONOWSKA - T. JEDRUSZCZAK, Varsavia 1981, doc. 312, pp. 622-633.

dette ad un ordinamento amministrativo centralizzato, che suscitò dubbi e fomentò l'opposizione. Questa situazione si radicò, anche perché nel ricostituito Stato polacco, si ritrovò una considerevole consistenza di minoranze, sia in conseguenza dagli eventi passati, sia a causa dell'efficace «lotta per i confini»[5]. Il programma di rivendicazioni di questa lotta fu presentato alla Conferenza di Versailles, da Roman Dmowski, il 28 febbraio ed il 3 marzo 1919. Tale programma prevedeva l'annessione alla rinata Polonia dell'intera Galizia, che contava diversi milioni di Ucraini, della Zips, di Orava e di Teschen con un numero considerevole di Slovacchi, l'intera regione di Poznan, l'Alta Slesia, le parti della reggenza di Wrocław e di Opole, la Prussia occidentale, l'intera Varmia; ad oriente il confine doveva comprendere le zone fino a Polck, Minsk, Rowne, Kamieniec Podolski. Il fiume Dniestr, invece, doveva dividere la Polonia dalla Romania.

Tutto questo accadeva in relazione alla dichiarazione del presidente degli Usa, Woodrow Wilson, noto protettore della causa polacca: egli affermò, l'8 gennaio 1918, che «il rinato Stato polacco deve comprendere i territori abitati da popolazione innegabilmente polacca»[6].

Prima che il Consiglio Supremo riuscisse a prendere posizione riguardo ai postulati polacchi, e prima ancora che li si definisse in modo esauriente, il 27 dicembre 1918, a Poznan scoppiò l'insurrezione e dopo numerosi scontri, alla fine di febbraio, nel 1919, fu liberata tutta la Grande Polonia dal dominio della Germania, anche se i combattimenti si prolungarono fino a giugno, cioè fino alla sottoscrizione del trattato di pace di Versailles con la Germania. L'idea di occupare anche Danzica, nel quadro d'azione dei sostenitori

[5] [*Lotta per i confini*], il capitolo più noto di POBÓG-MALINOWSKI, [*La storia politica contemporanea della Polonia. II: 1914-1939*], Londra 1961, pp. 284-380; [*Dalla storia della II Repubblica. Opera collettiva*, diretta da A. Garlicki], Varsavia 1986, pp. 34-72 (di J. OSICA); M.K. KAMIŃSKI - M.J. ZACHARSIAS, [*Politica estera della II Repubblica 1918-1939*], Varsavia 1987, pp. 9-61.

[6] Il testo completo della dichiarazione in [*Fondazione della II Repubblica*], cit., doc. 181, pp. 382-384.

della Grande Polonia, non fu realizzata, in quanto la direzione del Consiglio popolare, ebbe fondati timori di andare incontro alle reazioni di dissenso dell'occidente[7]. Tra l'altro, nella proclamazione del presidente degli Stati Uniti, menzionata prima, nel punto 13 si assicurava un libero e sicuro accesso al mare, e la cosa fu infatti raggiunta, anche se Danzica ottenne lo *status* di città libera. Questo passo compiuto dagli alleati, come pure la definizione del confine della Prussia Orientale e della Polonia meridionale, deluse la parte polacca, sebbene, in questo modo, si fosse riusciti a limitare il numero della popolazione tedesca nel rinato Stato polacco. I plebisciti, effettuati più tardi nell'Alta Slesia, Varmia e Mazuria, innalzarono il numero della popolazione tedesca in Polonia; non fu comunque questa minoranza a presentare un problema per la Seconda Repubblica, come invece successe con le popolazioni abitanti nei suoi precedenti confini, per i quali si innescò una vera battaglia, di cui si trovano ancora i segni nella letteratura odierna.

L'iniziativa di combattere per le terre di confine viene generalmente attribuita al capo dello Stato, Piłsudski, il quale, immediatamente dopo la riconquista dell'indipendenza, dichiarò apertamente che la Polonia, praticamente, si trovava senza confini: tutto quello che si poteva conquistare all'occidente dipendeva dagli Alleati, mentre riguardo all'oriente, secondo le sue parole, pronunciate nel febbraio del 1919, la questione era diversa: «A oriente abbiamo delle porte, che si aprono e chiudono, tutto dipende da come e con chi si riesce ad aprirle»[8]. In base a questa valutazione si cercò di organizzare un esercito polacco, il più forte possibile, preparato sia per le operazioni di difesa che per quelle d'attacco.

Nel novembre del 1918, l'esercito polacco contava circa 6.000 soldati, mentre nel gennaio del 1919 raggiunse la cifra di

[7] Dai numerosi studi marxisti del dopo guerra, conviene mettere in evidenza soltanto un'opera collettiva, diretta da Z. GROT, [*L'insurrezione della Grande Polonia, 1918-1919*], Poznań 1968, 598 pp.

[8] Citato da M.K. KAMIŃSKI, [*Politica estera*], cit., p. 12.

110.000 uomini. Verso la fine dell'estate la Repubblica disponeva già di un'armata di 600.000 uomini, di cui 350.000 svolgevano servizio in prima linea. In seguito l'esercito doveva assumere compiti interni, ma momentaneamente, appena finita la guerra, si stabilì all'est, ai confini della vecchia Repubblica delle «Due Nazioni», come veniva chiamato l'Impero Jagellone, costituito nell'anno 1569 con l'Unione di Lublino.

In realtà, allora, nella Repubblica vivevano diverse nazionalità, in quanto, oltre ai Lituani, alcune volte identificati come Bielorussi, esistevano gli Ebrei, ed infine i Ruteni, che costituivano una nazione a sé, già menzionata nei documenti parlamentari ucraini di quell'epoca, ma a lungo non riconosciuta dalla Polonia; ciò ebbe conseguenze ben precise.

La Polonia occupò enormi territori dell'antico principato lituano-ruteno, respinse i nemici al nord e prese il controllo dell'Ucraina, dividendone le terre con la Russia; questa rimase la situazione fino all'epoca dello smembramento della Repubblica, ricordato all'inizio. Il processo di polonizzazione tra gli alti strati sociali raggiunse un notevole progresso, indebolendo e ritardando lo sviluppo del popolo ruteno, vale a dire la consapevolezza nazionale ucraina, come oggi si scrive nei manuali polacchi di storia.

L'intensa russificazione aveva prodotto i suoi frutti e nonostante scoppiassero diverse insurrezioni, nei territori ucraini, fu soltanto nel 1918 che, come in Polonia, si presentò la possibilità di fondare uno Stato ucraino. Naturalmente, anche i Lituani sfruttarono la situazione: la Bielorussia pure segnalò al mondo la sua esistenza, non riuscendo però a suscitare un adeguato interesse.

Tuttavia la causa ucraina non era semplice, tenendo presente, che l'intera vecchia Russia Rossa, chiamata più tardi Galizia Orientale, si trovava dal 1772 sotto il dominio austriaco, dove lo sviluppo della coscienza nazionale non aveva conosciuto ostacoli e dove si era rafforzata la coscienza nazionale sia del popolo ebraico che ucraino. Ora, in seguito alla Rivoluzione Russa del 1917 e al crollo della Monar-

chia Austro-Ungarica del 1918, sorsero due Stati ucraini. A Kiev proclamarono la nascita della Repubblica popolare ucraina e a Leopoli quella della Repubblica popolare dell'Ucraina Occidentale. Le due repubbliche si unirono presto, a dir il vero, ma senza l'approvazione né della Russia Rossa né di quella Bianca; questo ebbe come conseguenza una sanguinosa lotta; per giunta, con la proclamazione a Leopoli dell'indipendenza ad opera del Consiglio Nazionale Ucraino, si aprì un conflitto con la Polonia. Allora Piłsudski cominciò a realizzare la sua strategia di occupare a oriente le vecchie terre di confine della Repubblica. L'Ucraina dovette cedere, sia dinnanzi alla Russia dei Bolscevichi, sia dinnanzi alla democratica Polonia[9].

Nei territori lungo il Dniestr, venne ripresa la russificazione, che costò molti milioni di vite umane, e le grandi masse di Ucraini residenti tra il San e lo Zbrucz, sconsolate per la perdita dell'indipendenza, continuarono a vivere con la speranza di riconquistarla[10]. Il governo rimase in carica, seppure in esilio; sorsero centri ucraini scientifici, educativi, culturali, senza però alcun legame d'interesse con gli stati occupanti[11].

Nella Galizia Orientale si rafforzò l'idea dell'indipendenza nazionale, anche perché, a seguito del censimento effettuato

[9] Una lettura innovativa del dramma polacco-ucraino, che condizionò poi le future interpretazioni storiche, è presentata da M. KOZŁOWSKI, [*Tra il San e lo Zbrucz. Lotte per Leopoldi e la Galizia Orientale 1918-1919*], Kraków 1990, 312 pp. Bisogna anche ricordare un volumetto del periodo precedente di M. DEMKOWYCZ-DOBRIANSKYJ, *Die ukrainisch-polnischen Beziehungen im 19 Jh.*, München 1969, 120 pp.

[10] Si trova una larga bibliografia in argomento nel manuale sintetico di N. POLONSKA-VASYLENKO, *Geschichte der Ukraine. Von den Anfängen bis 1923*, München 1988, 938 pp.

[11] Altre problematiche, che richiedono studi approfonditi, in quanto la stampa nemica degli Ucraini creò un quadro falso della realtà, troviamo nel volumetto di M. HANUSIAK, *Ukrainischer Nationalismus. Theorie und Praxis*, Wien 1979, 182 pp., che fu d'esempio. Anche due libri polacchi non furono sufficientemente obiettivi: R. TORZECKI, [*La questione ucraina nella politica del III Reich 1933-1945*], Varsavia 1972; K. LEWANDOWSKI, [*La causa ucraina nella politica estera della Cecoslovacchia negli anni 1918-1931*], Varsavia 1974.

nel voivodato di Stanislavovsk, nel 1921, gli Ucraini censiti risultarono a Leopoli soltanto il 35,9%; qui infatti prevalsero i Polacchi e gli Ebrei, ma già nella Volinia, annessa alla Polonia, gli Ucraini risultarono addirittura il 68,4%[12].

Inoltre è impensabile che gli attivisti nazionalisti ucraini non fossero a conoscenza del programma polacco relativo alle minoranze, in quanto esso fu largamente discusso dalla stampa. Questo programma respingeva del tutto l'idea di una collaborazione in uno Stato comune, stabilendo che tutte le altre nazionalità avrebbero dovuto sottomettersi all'autorità polacca, sia nella sfera politico-economica che in quella culturale. Nel prosieguo, il programma negava agli abitanti non-Polacchi il diritto ad un loro sviluppo nazionale, considerandoli cittadini di categoria inferiore.

In concreto, si ritenne necessario snazionalizzare ovvero polonizzare gli Ucraini ed i Bielorussi, anche negando la loro diversità etnica, isolare completamente gli Ebrei dalla popolazione polacca, indebolire la posizione economica e politica della popolazione tedesca, nella prospettiva di una ripolonizzazione delle terre da loro abitate[13].

Non di meno, alla conferenza di Parigi, i rappresentanti polacchi sottoscrissero il trattato per le minoranze, cosiddetto «Piccolo trattato di Versailles», impegnandosi in questo modo a garantire le libertà civili alle minoranze residenti nella Repubblica. Bisogna sottolineare che questo trattato prevedeva la possibilità d'ingerenza di organizzazioni internazionali, come la Società delle Nazioni, nel caso in cui la Polonia non adempisse ai suoi obblighi verso le minoranze. Sia il trattato per le minoranze, sia il trattato di Versailles, furono ratificati dal Parlamento polacco, il 31 luglio 1919,

[12] Dati statistici molto precisi sono contenuti nel libro di M. PAPIERZYŃSKA-TUREK, [*La causa ucraina nella Seconda Repubblica 1922-1926*], Kraków 1979, pp. 19 ss.

[13] Accuratamente elaborato il complesso tematico da A. CHOJNOWSKI, [*Concezione politica del governo polacco riguardo alle nazionalità negli anni 1921-1939*], Wrocław e altre 1979, 262 pp., con una bibliografia molto dettagliata.

incoraggiando in tal modo gli attivisti delle minoranze ad una leale collaborazione con l'amministrazione statale polacca.

Del resto, l'influente schieramento socialista o pilsudschiano, come a volte veniva definito, cercò di unire le forze nella costruzione dello Stato, creando le condizioni più favorevoli per lo sviluppo economico, culturale e infine nazionale delle minoranze allo scopo di convincerle dell'utilità di una durevole unione con lo Stato polacco. Si trattava soprattutto di conquistare le simpatie degli Ucraini in Galizia e in Volinia, per cui non ci si oppose alle richieste degli Ucraini e Bielorussi, per un loro Stato, che però non avrebbe dovuto prevedere riduzioni del territorio polacco. Nemmeno il blocco di Piłsudski ammetteva qualche cambiamento dei confini orientali, a maggior ragione, dopo la battaglia di Varsavia, vinta nel 1920, e la firma del trattato a Riga con la Russia Sovietica[14].

La tendenza del governo ad assicurarsi una certa lealtà delle minoranze nazionali, fu dettata dagli interessi di stato, che non permettevano di sottovalutarne la forza, data la loro densità numerica.

Nonostante le statistiche siano un po' discordi, si può tuttavia disegnare un quadro generale[15]. Ecco, secondo i censimenti eseguiti nel 1921 e 1931, e secondo la valutazione degli esperti, come si presenta il ricco mosaico dei popoli in Polonia fra le due guerre:

[14] I più grandi diffusori di questa corrente sono Leon Wasilewski e Tadeusz Hołówko, i cui articoli sono raccolti da A. CHOJNOWSKI, [*Concezione politica*], cit., p. 22 con la relativa bibliografia; vedi anche E. KOKO, [*Il Partito Socialista Polacco di fronte alla questione ucraina negli anni 1918-1939*], in [*Polonia-Polacchi-minoranze nazionali*], ed. W. WRZESIŃSKI, Wrocław ed altre 1992, pp. 343-356.

[15] Qui si può dar credito alle valutazioni di Jerzy Tomaszewski, relativi all'anno 1931: J. TOMASZEWSKI, [*La Repubblica di molte nazioni*], Varsavia 1985, p. 35; questi dati devono essere completati dal materiale contenuto nel libro di M. PAPIERZYŃSKA-TUREK, [*La causa ucraina*], cit., p. 19.

	1921		1931		stima di Tomaszewski
Polacchi	18.814.239	69,2%	21.993.000	68,9%	20.644.000
Ucraina	3.898.000	14,3%	4.442.000	13,9%	5.114.000
Ebraici	2.110.000	7,8%	2.733.000	8,6%	3.114.000
Bielorussi	1.060.000	3,9%	990.000	3,1%	1.954.000
Tedeschi	1.059.000	3,9%	741.000	2,3%	780.000
Lituani	68.667	0,3%	83.000	0,3%	83.000
Russi	56.239	0,2%	139.000	0,2%	139.000
Cecoslovacchi	49.628	0,1%	38.000	0,1%	38.000
altre	78.634	0,4%	757.000	2,4%	non dati

Specialisti in materia suggeriscono che la stima della popolazione bielorussa e lituana è troppo bassa, mentre quella ebraica tropo alta. D'altra parte bisogna accettare il fatto, fuori da ogni dubbio, che la popolazione ucraina superava la quota di 5 milioni, per cui, in tutte le elaborazioni, questo gruppo viene considerato il maggiore, anche se i vecchi schemi si fanno ancora sentire[16].

L'origine di tali schemi risale a non molto tempo prima, alla fine del XIX secolo, quando i rapporti polacco-ucraini ebbero un carattere d'antagonismo. I motivi dei contrasti furono i territori sotto occupazione austriaca.

Grazie ai cambiamenti avvenuti nello Stato austriaco nel 1867, la Galizia divenne praticamente, sia per gli Ucraini che per i Polacchi, l'unica regione, in cui lo sviluppo culturale trovò libera espressione. Non in egual modo, però, le due nazionalità poterono usufruire delle libertà concesse.

Il popolo polacco, con il suo influente strato sociale di grandi proprietari terrieri, ed avendo occupato posti di prestigio

[16] Ciò si riferisce non solo ai giornalisti, ma anche all'autore del manuale, W.A. SERCZYK, [*Storia dell'Ucraina*], notando tuttavia che la seconda edizione è stata corretta e completata, Wrocław 1990, 518 pp.
Una lettura innovativa offrono sull'argomento ucraino, oltre agli autori già citati sopra alle note 14 e 15, gli autori presenti nei numeri speciali dei mensili: «Segno [Znak]», 10-12, 1989, «Legame [Więź]», 11-12, 1991. Cfr. anche B. SKARADZIŃSKI, [*Bielorussi, Lituani, Ucraini*], Varsavia 1984; 1990, 150 pp. I valori scientifici vengono rispettati anche nelle opere di Jerzy Holzer, del quale si ricorda soltanto il volume [*Il mosaico politico della Seconda Repubblica*], Varsavia 1974, 668 pp.

nell'esercito e nell'amministrazione austriaca, riuscì a trarre grandi profitti dalla legislazione allora in vigore a differenza degli Ucraini della Galizia, composti quasi esclusivamente da contadini e da una povera piccola borghesia. In questa situazione i conflitti polacco-ucraini furono inevitabili. Quando, infine, emerse fra gli Ucraini una *intelligentia* propria, in grado di organizzare una rete di scuole, non soltanto elementari, ma anche superiori, di sviluppare un'istruzione extrascolastica, estendere il patrocinio sul movimento delle cooperative, il processo di polonizzazione ebbe un arresto.

Alla fine del XIX secolo divenne sempre meno frequente il caratteristico binomio «gente Rutheni-natione Poloni».

Il movimento nazionale ucraino passava in modo sempre più evidente all'attacco, cercando di aumentare il proprio potere nel campo economico, culturale (p. es. lottando per una propria Università) oppure politico (p. es. lottando per una legge elettorale democratica) in Galizia. Purtroppo inutilmente; perciò nei circoli ucraini permaneva il timore, che la cultura polacca influisse negativamente sulla cultura ucraina, costituendo un pericolo per la loro identità nazionale, sull'esempio di quanto avveniva nella Volinia, dove i Russi cercarono di eliminare tutto ciò che era ucraino.

Dopo il crollo dello Stato ucraino, nei territori occupati dalla Polonia si riprese comunque la lotta per i diritti nazionali nella nuova realtà. La società ucraina continuò ad essere disomogenea: con l'esclusione della Galizia, nella Volinia, annessa ora alla rinata Polonia, soltanto il 9% della popolazione era in grado di leggere. Bisognava far fronte a questa situazione nelle nuove condizioni, cominciando per esempio a diffondere gli insegnamenti della chiesa grecocattolica, le idee di autonomia e le altre conquiste dei partiti politici, costituiti sotto l'Austria. Nel 1897, infatti, era stato fondato il Partito Social-Democratico Ucraino, che si era unito a quelli già esistenti, la «Frazione Nazional-Democratica» e l'«Unione Contadina» (Sel-Sojuz), assimilando il pensiero patriottico, elaborato a Leopoli nel 1873 dalla Società scientifica «Shevchenko».

Questi risultati, nelle nuove circostanze, vennero valorizzati dall'attività dell'Unione Nazionaldemocratica Ucraina (Undo), formatasi nel 1925, che raggruppava alcune organizzazioni più piccole. Essa operò in piena legalità, pubblicò un importante quotidiano, «Dilo», ebbe i propri rappresentanti al Parlamento, diresse le società culturali educative «Prosvita» e «Ridna Szkola». L'Undo non trascurò nemmeno le questioni economiche, dirigendo cooperative come «Silskyj Hospodar», «Centrosojuz» e «Narodna Torgovla». Il programma definitivo di questo partito fu sancito al congresso 19-20 novembre 1926. Si affermava l'integrità territoriale dell'Ucraina, prevedendo la formazione di uno Stato ucraino indipendente e parlamentare con un sistema elettorale democratico e diritti politici dei cittadini. Il primo postulato era di dividere le terre latifondiste tra i contadini, senza riscatto, nazionalizzare i grandi stabilimenti industriali e sviluppare le cooperative. Il programma inoltre, sosteneva la scolarizzazione gratuita e obbligatoria per l'insegnamento elementare in lingua ucraina. La morale cristiana doveva servire da base per lo sviluppo spirituale del popolo ucraino. Tuttavia, questo programma non protesse l'Undo da crisi interne, in quanto al suo interno si formarono correnti disposte a rinunciare all'apposizione verso lo Stato polacco, ad accettare l'annessione della Galizia alla Polonia e ad abbandonare l'idea di autonomia.

Nelle istituzioni dirette dall'Undo trovarono addirittura lavoro quei personaggi dell'*intelligentia* ucraina, che avevano perso il posto statale, perché ostentatamente indipendentisti o compromessi in complotti. Tali persone furono escluse dal movimento democratico liberale, che cercò di trovare un *modus vivendi* con il governo polacco. Questa corrente formò allora un'opposizione nettamente nazionalistica, ed in seguito formò un'Organizzazione Militare Ucraina, con a capo Javhev Konvalec. Nel 1929 si trasformò nell'Organizzazione dei Nazionalisti Ucraini (Oun)[17].

[17] J. HOLZER, [*Il mosaico politico*], cit.: qui si evidenzia l'esistenza di decine di partiti politici ucraini, e si divide la loro attività, secondo la

Negli anni trenta, questa corrente abbandonò decisamente la legalità e sostenne la lotta armata per liberare ed unire le terre ucraine, favorita in questo anche da un notevole aumento di nazionalismo fra i Polacchi[18].

Bisogna inoltre constatare che non si verificò l'ipotesi di Piłsudski, il quale, mentre conquistava la Galizia orientale, riteneva che gli Ucraini, sotto il dominio polacco, non avrebbero avuto condizioni peggiori di quelle che avevano avuto sotto l'Austria[19]. La realtà dimostrò il contrario: gli Ucraini subirono vere e proprie discriminazioni, licenziamenti e trasferimenti forzati per tutta la Polonia. Fu impedito ai giovani di accedere alle università polacche, senza che venisse concesso il permesso di formarne una ucraina. L'eco di questi fatti ebbe risonanza in tutto il mondo[20].

cronologia del ventennio polacco, generalmente accettata, in due periodi: il primo, 1918-1926 (colpo di stato di Piłsudski), pp. 241-284, ed il secondo 1926-1939, pp. 531-550.

[18] Il nazionalismo polacco fu rivolto soprattutto contro gli Ebrei, e culminò con l'imposizione del *numerus clausus* nelle università; dopo il 1930, si arrivò addirittura al *numerus nullus*. Lo schieramento Nazional-Radicale (ONR), costituito il 15 aprile 1934, dichiarava pubblicamente che soltanto i Polacchi, gli Ucraini ed i Bielorussi, che si fossero riconosciuti come parte del ramo etnico polacco, avrebbero potuto fruire dei diritti civili; cfr. SZ. RUDNICKI, [*La Democrazia Nazionale 1893-1939*] e [*Dalla storia della Seconda Repubblica*], cit., p. 243; J. HOLZER, [*Il movimento nazionalistico 1934-1939*], cit., pp. 373-396.

[19] WŁ. POBÓG-MALINOWSKI, [*La storia politica*], cit., p. 620.

[20] A. CHOJNOWSKI, [*La concezione della politica relativa alle minoranze*], cit., pp. 57-67, descrive accuratamente tutte le vicende; cfr. anche M. PAPIERZYŃSKA-TUREK, [*La questione ucraina*], cit., pp. 261-274. Fra le ultime pubblicazioni, la più accurata, di R. TORZECKI, [*La questione ucraina nella Polonia degli anni 1923-1929*], Varsavia 1989, *passim*.

Immediatamente dopo la liberazione, il governo polacco, approfittando della situazione a Leopoli, chiuse le facoltà ucraine dell'università locale, senza concedere l'istituzione dell'università ucraina. Nel medesimo tempo l'*intelligentia* locale fondò un'università propria non autorizzata, frequentata nell'anno accademico 1922-23 da 1500 studenti circa, ma non si arrivò mai alla sua legalizzazione. Il progetto, proposto da parte polacca, di istituire per gli Ucraini un Ateneo di tre facoltà a Varsavia o a Cracovia, due città non abitate da Ucraini, non fu realizzato. Questa questione fu discussa inizialmente nell'ambiente polacco e soltanto nel-

Nella spartizione delle terre dei latifondisti, i contadini ucraini furono trattati con ingiustizia rispetto ai polacchi; di questi ultimi molti, anche non residenti nella Galizia e nella Volinia, in gran parte soldati smilitarizzati, vennero inviati in quelle regioni per rafforzarvi la presenza polacca.

Naturalmente a tali pratiche si oppose Vasyl Mudryl, deputato ucraino dell'Undo, eletto nel 1931. I suoi sforzi furono vani sia in campo economico, sia in relazione al tentativo di elevare la quantità e la qualità dell'istruzione elementare. Alcuni dati: sotto l'Austria in Galizia esistevano 2.450 scuole ucraine, nelle nuove condizioni il loro numero si ridusse drasticamente, fino ad arrivare, nell'anno scolastico 1925/26, a 1.279, e a solo 496 nell'anno scolastico 1936/37. I dati qui presentati sono confermati da un'abbondante documentazione in materia[21]. In più, si cercò di distruggere la consapevolezza nazionale degli Ucraini, acquisita tra tante difficoltà, negando la loro origine ucraina, confondendoli ad arte con i ruteni o catalogandoli come gruppi non ucraini, ma etnicamente vicini ai Polacchi, cioè Hozuli, Lemki, Bojki. I deputati, eletti in queste regioni montane, protestarono verso tale politica. Nonostante ciò molti Ucraini ritennero necessario adattarsi a convivere con i Polacchi; tuttavia tali idee non trovarono un terreno fertile, visto che furono rifiutate dalle destre nazionaliste di ambedue le parti.

Da parte ucraina (Oun) furono scatenate vere e proprie operazioni terroristiche, anche rischiose, che provocarono

l'autunno del 1924 anche con gli Ucraini. Come sede per il proprio istituto, gli Ucraini proposero Stanisławów o Przemyśl, mentre Leopoli fu esclusa; tuttavia, nonostante l'intervento dell'Undo, che attraverso il suo comitato centrale aveva deliberato in merito, il 31 dicembre 1925, non si prese alcuna decisione. Il colpo di stato di Piłsudski, non modificò l'atmosfera di sospetto e nel 1926 venne approvato soltanto il progetto di «trasferire gli istituti ruteni dalla Cecoslovacchia in patria», ma come l'Università Ucraina rimase a Praga, così anche l'Accademia Agraria a Podiebrady. Dopo il 15 marzo 1939, questi istituti furono chiusi dai Tedeschi.

[21] S. MAUERSBERG, [*L'istruzione elementare per le minoranze nazionali in Polonia negli anni 1918-1939*], cit., p. 60 e n.; J. TOMASZEWSKI, [*La Repubblica di molte nazioni*], cit., pp. 92-94.

la morte, nel 1931, di Tadeusz Holowka, il quale era impegnato ad attenuare in qualche modo le controversie; e nel giugno 1934, del ministro Bronislaw Pieracki. I diretti colpevoli naturalmente furono puniti secondo le leggi vigenti ma al governo ciò non bastò; ci fu un inasprimento della ritorsione, che si espresse nella chiusura delle chiese grecocattoliche e si tramutò poi nell'incredibile operazione consistente nell'occupazione di interi villaggi, secondo il principio, oggi abbandonato, della responsabilità comune. Questo d'altra parte provocò il diffondersi in Galizia di slogan del tipo «polacchi-fuori», slogan che potevano avere imprevedibili effetti. Tanto più che la Società delle Nazioni, informata in tutti i particolari sulla situazione in Polonia dalla delegazione tedesca, attenta a difendere la sua minoranza, rimase passiva, nonostante la protesta del famoso schieramento di Brest degli oppositori politici, la cui maggioranza era composta da Ucraini, e che raggruppava tutti i deputati provenienti dal parlamento disciolto il 29 agosto 1930[22].

Poco dopo questi avvenimenti, arrivarono in Polonia dall'Urss, notizie di disumani massacri, appena oltre il confine orientale, di deportazioni di milioni di Ucraini e Bielorussi nei lager del Kazachistan ed in Siberia, sulla spaventosa carestia lungo il Dniepr con milioni di vittime, sulla totale russificazione delle scuole di tutti i tipi, università, società scientifiche e culturali, sulle torture fisiche e psichiche, a cui i popoli erano sottoposti. Queste notizie dovevano suscitare viva impressione sugli Ucraini e Bielorussi in Polonia date le aspirazioni che alimentavano. Ora, scossi dagli eventi mandarono numerose petizioni e lettere di protesta alla Società delle Nazioni e cominciarono a vedere la realtà polac-

[22] Il 10 settembre, a Brest, si ritrovarono tutti gli attivisti democratici polacchi impegnati nella lotta contro il governo: H. Liberman, A. Pragier, N. Barlicki, St. Dubois, W. Witos, Wł. Kiernik, K. Popiel, in totale, come risulta dai documenti, sei socialisti, cinque popolari, uno della sinistra, uno della destra e cinque ex deputati ucraini. «Alcuni giorni dopo ... furono arrestati altri 50 ex deputati ed attivisti politici, provenienti in gran parte dalle minoranze (di cui 25 Ucraini dalla Piccola Polonia orientale)». Note e citazione da Wł. Pobóg-Malinowski, [*La storia politica*], cit., p. 71.

ca in modo diverso, tanto che nell'estate del 1935 il conflitto si attenuò. In quel momento, dopo la morte di Piłsudski, si verificarono gravi disordini interni, e non fu dedicata una sufficiente attenzione all'atteggiamento positivo degli Ucraini. Ciò portò, già nel 1937, ad un nuovo aumento dell'antagonismo, con l'eccezione della Volinia, dove il voivoda Henryk Józefski dimostrò la possibilità di un accordo. Bastavano anche piccole concessioni, come introdurre la lingua ucraina obbligatoria nelle scuole polacche frequentate dagli Ucraini. Non fu nemmeno d'aiuto, per la causa della pacificazione, la liberazione dei prigionieri ucraini dai lager di Brest, decisa dopo la morte di Piłsudski.

E tutto continuò così fino al 1939, quando per il popolo ucraino della Galizia e della Volinia cominciarono tempi davvero tragici, non ancora analizzati dagli storici[23]. D'altra parte nemmeno le vicende del popolo ebraico sono state elaborate in modo esauriente dalla storiografia polacca, anche se non si può accusare gli storici di mancanza di buona volontà.

A parte alcune indagini analitiche, pubblicate sul bollettino ebraico dell'Istituto Storico Polacco, operante dal 1950, bisogna rifarsi alla monografia di Jerzy Tomaszewski. Questo autore, anche se non ha presentato una completa sintesi scientifica, dà un buon contributo, che regge bene il confronto con la monografia di Ezir Mendelsohn, ora tradotta in polacco[24].

Le pubblicazioni estere riportavano notizie tali da far supporre ci fossero delle esagerazioni nel presentare la Polonia

[23] L'antagonismo polacco-ucraino si esternò anche nei lager sovietici, dove dopo il 1939, accanto agli Ucraini, si trovarono molti Polacchi; vedi le memorie di Adolf POPŁAWSKI, [*I dodici anni di lager*], Parigi 1987, *passim*. Nei sondaggi odierni, gli Ucraini sono posti accanto agli Zingari, come il popolo meno amato, mentre i Tedeschi, che hanno sempre occupato i primi posti in questa classifica, passano al quarto posto: cfr. «Zycie Warszawy» del 13.XI.1992.

[24] J. TOMASZEWSKI, [*La repubblica di molte nazioni*], cit.; E. MENDELSOHN, [*Gli Ebrei dell'Europa Centro-Orientale fra le due guerre*], Varsavia 1992, 350 pp. (sulla Polonia, pp. 31-122).

come un paese dominato da forti nazionalismi. Contemporaneamente, però, uno stimato storico della materia riesce a presentare, pur nel limitato arco di tempo preso in considerazione, un così grande numero di pogrom, da suscitare nel lettore un grave turbamento ed imbarazzo[25]. Ciò successe nonostante gli Ebrei abitassero i territori in questione dai tempi del primo medioevo, e avessero contribuito in modo determinante allo sviluppo economico e civile di queste terre, arricchendo lo Stato sotto ogni punto di vista. A titolo d'esempio, bastano alcuni nomi come: Kronenberg, Natanson, Toeplitz, Hemar, Slonimski, Perl, Rubinstein.

Per molti secoli, gli Ebrei, nel loro nucleo principale, costituirono una specie di società chiusa, isolata, di tipo confessionale e non nazionale, sempre in difesa rispetto alle influenze esterne. Il destino degli Ebrei in Polonia, a cominciare dal periodo della spartizione dello Stato, fino alla fine della Prima guerra mondiale, fu strettamente condizionato dalla politica dei singoli occupanti, che cercarono, ognuno a modo suo, di servirsi della popolazione ebraica nel processo di germanizzazione o russificazione.

Nel corso del XIX secolo nella struttura del popolo ebraico avvennero dei mutamenti notevoli. Sulle terre polacche affluirono in massa gli Ebrei russi, scacciati dai loro precedenti insediamenti in quanto nell'impero erano in atto processi di colonizzazione. I risultati furono tali, che, per esempio, solo nelle città di Bialystok e Łódź, il numero degli Ebrei superò il 50% della popolazione, e la rivalità con la borghesia polacca provocò tensioni politiche e nazionali. Il culmine di queste tensioni fu raggiunto proprio in questo periodo, poco fortunato, fra le due guerre; era questo il primo periodo d'indipendenza, in cui tutti i Polacchi avrebbero dovuto essere soddisfatti, dopo anni di asservimento, ma simili sensazioni erano provate da pochi, in quanto nel paese imperava la miseria, l'analfabetismo e la disoccupazione. Ma la piccola borghesia polacca delle città di provincia,

[25] J. TOMASZEWSKI, [*Il popolo ebraico ed i Polacchi nella II Repubblica*], in [*La Polonia – i Polacchi – le minoranze*], cit., pp. 115-116.

sprofondando nella miseria, facilmente venne influenzata dalla primitiva propaganda nazionalistica e trovò sfogo nell'antisemitismo. Questa medesima ostilità fu estesa agli Ucraini ed ai Tedeschi. Una parte degli Ebrei cercò scampo alla persecuzione, integrandosi con la società polacca, o emigrando in occidente, ma il numero comunque di questi ultimi rimase intorno alle 200 mila persone. Bisognerebbe anche aggiungere che in quell'epoca si emigrava sopratutto in cerca di lavoro, tanto è vero che ancora più numerosi furono gli emigranti polacchi. Nella vita politica degli Ebrei, la destra era costituita dal movimento ortodosso «Aguda», leale verso lo Stato polacco e organizzato nella federazione mondiale «Unione israelitica», con il compito di appoggiare l'istruzione confessionale, difendere gli interessi economici degli Ebrei, collaborare con i sionisti. Nel luglio del 1925 si raggiunse un accordo fra il Governo ed il Circolo Ebraico Parlamentare. Quest'ultimo aveva partecipato alle prime elezioni del 1919, ma su 47 esponenti ebraici presentati per la Camera ed il Senato ne erano stati eletti soltanto 8. La lingua della stampa era sia l'jiddish che l'ebraico.

Un po' meno numeroso fu il Partito Popolare Ebraico, dichiaratosi per uno Stato democratico, indipendente, garante di pari diritti alle minoranze in tutti i campi di vita sociale, compreso il diritto all'autonomia culturale e nazionale.

Dal 1916, il partito più influente e dominante fra la popolazione ebraica, era il movimento sionista, nato dall'Organizzazione Mondiale Sionista. Esso si trovò fra i fondatori del Blocco delle Minoranze Nazionali, guadagnando nelle elezioni del 1922 un totale di 32 seggi, con il raggruppamento di tre partiti vicini; nel 1926 passò all'opposizione radicale. Questo movimento, avendo come collaboratore un ideologo quale Janusz Korczak, attirò a sé la gioventù ebrea curando la sua istruzione e prospettando ad essa la futura lotta per la liberazione della Palestina. Tuttavia soltanto pochi Ebrei riuscirono ad emigrare prima della guerra e ad evitare l'olocausto. Korczak con il gruppo dei suoi allievi non ci riuscì.

Altrettanto forte fu il movimento socialista ebraico, che scissosi da quello polacco già nel 1897, collaborò con il Pps

nella rinata Polonia, rimanendo ideologicamente vicino ai comunisti. Il più potente in quest'area politica fu il «Bund» collegato con i sindacati: ebbe notevole influenza nelle organizzazioni autonomiste. Era contrario all'emigrazione degli Ebrei all'estero, e quindi contro il sionismo, non potendo però immaginare le sofferenze, che sarebbero state inflitte dal III Reich[26].

I Bielorussi della Polonia che secondo i dati statistici costituivano un gruppo compatto di circa 2 milioni di persone, non si sentivano minacciati dal punto di vista nazionale. Ad un eventuale dominio tedesco pensavano con un certo favore, in quanto durante la Prima guerra mondiale proprio la Germania, primo paese nel mondo, aveva riconosciuto la loro diversità nazionale e pari diritti, anche linguistici, aveva aiutato a creare un sistema d'istruzione bielorusso e infine aveva dato appoggio alle loro aspirazioni d'indipendenza. Dopo l'occupazione dei territori bielorussi, quelli orientali, ad opera della Russia, e quelli occidentali, della Polonia, le condizioni precedenti si modificarono e le sorti degli ideologi bielorussi sono presentate nel romanzo di Marian Brandys, *Il Regno di Bielorussia*[27]. I Bielorussi, erano un popolo al cento per cento contadino, rimasto nelle compagne, tormentato dall'analfabetismo, eredità dei lunghi periodi trascorsi sotto l'assolutismo degli zar. Eppure anche qui, si sviluppò, seppure piccola, un'*intelligentia*, che riuscì a fondare a Vilno, agli inizi del nostro secolo, un centro di cultura, scienza e politica bielorussa. Qui venne pubblicato il periodico «Nasza Niwa». Tutti gli attivisti sociali e politici che contavano nella vita culturale dei Bielorussi fra le due guerre, debuttarono in quel periodico.

[26] Le indicazioni più esaurienti sui partiti politici degli Ebrei sono fornite da J. HOLZER, [*Il mosaico politico*], cit., pp. 262 e 252.

[27] Nel volume [*Le mie avventure con la storia*], Varsavia 1990, p. 5; sugli esigui risultati delle ricerche in questo campo, informa sinteticamente J. TOMASZEWSKI, [*Gli studi sulla recentissima storia dei Bielorussi in Polonia*], in [*La Polonia – I Polacchi – le minoranze*], cit., pp. 225-231; precedentemente aveva pubblicato due contributi nel volume [*La Repubblica di molte nazioni*], cit., pp. 81-118.

I contadini vivevano nella miseria, ma anche le piccole città in territorio biolorusso abitate in prevalenza da Ebrei, Russi e Polacchi, erano povere, per cui non poterono svilupparsi rapidamente strutture moderne del popolo bielorusso. Comunque, le speranze di avviare un processo di polonizzazione veloce e privo di problemi andarono deluse, in quanto anche qui, come nel resto d'Europa, nelle minoranze cresceva una consapevolezza nazionale che si esprimeva in primo luogo in critiche verso le istituzioni polacche, E ciò specialmente dopo che, nel 1927, il governo sciolse «Hromada», un'organizzazione contadino-operaia bielorussa, nata solo due anni prima, ma già distintasi per vari meriti. Deboli tracce della loro esistenza lasciarono dietro di sé partiti come l'Unione Cristiano Democratica, fondata del 1920, diretta da Adam Stankiewicz, il quale rivendicò il diritto all'autodeterminazione e ad un sistema autonomo d'istruzione, che continuava ad essere molto trascurato o, meglio, veniva progressivamente soppresso a favore della scuola polacca, contribuendo al progetto di polonizzazione anche in queste terre di confine. Tutti i piccoli partiti bielorussi, che sorsero e rapidamente si sciolsero, presentavano un programma sociale simile, chiedendo una giusta riforma agraria ed il rispetto per la lingua bielorussa.

Dopo una serie di insuccessi del movimento nazionale, subentrarono delle tendenze fasciste intenzionate a contrastare il movimento comunista, propagandato clandestinamente. Dal 1917 i comunisti ebbero un loro partito, il Partito Comunista dei Bielorussi Occidentali, in competizione con il Partito Socialdemocratico, che operava per l'unione con la Polonia. Generalmente, i partiti bielorussi ottennero parecchi seggi al Parlamento, a cominciare dagli 11 seggi nel 1922. Oggi si può affermare che in Bielorussia occidentale non godettero di grande popolarità né i comunisti né i nazionalisti di tendenze fasciste, ed è per questo che il progetto germanico di unificazione ucraina , agli inizi della guerra del 1941, non poté ottenere lo stesso successo, che ebbe nella Prima guerra mondiale[28]. La sinistra, pur crescendo

[28] Questo tema ultimamente è stato elaborato da J. TURONEK, [*La Bielo-*

impetuosamente dopo il 17 settembre 1939, non fu comunque in grado di preservare la popolazione dai tragici fatti che sono ricordati simbolicamente con il nome del villaggio Kuropata.

Una simile sorte toccò anche alla minoranza tedesca in Polonia, dopo il 1945. Già prima che questo avvenisse, gli storici furono in grado di attingere a molte fonti scritte, anche se abbastanza parziali, dando così un quadro della situazione della minoranza tedesca dopo il 1918. In quella documentazione, generalmente unilaterale, si parla dell'atteggiamento dei Tedeschi verso lo Stato polacco, dei loro partiti politici, dell'organizzazione scolastica, della vita culturale, della crescente tendenza nazionalsocialista, e dell'inattesa tragedia, di fronte alla quale il dettato di Versailles appare come un male minore anche ai più accesi critici. È chiaro che sia il trattato di Versailles, sia la rinascita dello Stato polacco cambiarono totalmente la situazione della popolazione tedesca[29]. Precedentemente, essa godeva di privilegi e poteva contare su diverse forme d'appoggio da parte dello Stato. La popolazione tedesca dei territori in precedenza sotto dominio prussiano, ed ora annessi alla Repubblica Polacca, divenne improvvisamente una minoranza e fu sottoposta al governo della maggioranza fino a quel momento disprezzata. Questa considerazione non riguarda la parte del popolo tedesco residente nel periodo precedente alla Prima guerra mondiale nei territori occupati dalla Russia, in quanto essa era già considerata minoranza; dopo la ricostituzione della Polonia, essa realizzò infatti un pro-

russia sotto l'occupazione tedesca], Varsavia 1993, dove l'autore dedica parecchio spazio ai decenni fra le due guerre.

[29] Il più recente saggio polacco sul tema della minoranza tedesca, con una buona documentazione bibliografica, pur senza valutazioni delle singole voci, ma con preziose indicazioni relative alla letteratura d'anteguerra: P. HAUSER [*La minoranza tedesca in Polonia negli anni 1918-1939*], in [*La Polonia – I Polacchi – le minoranze*], cit., pp. 31-52, secondo la tabella, qui inserita (p. 33), il numero dei Tedeschi in Polonia risultò il seguente: secondo il censimento del 1921 – 1.076.809, secondo altre valutazioni – 1.345.000, mentre secondo il censimento del 1931, – 741.095 e secondo altre valutazioni – 1.160.000.

gramma di cooperazione con la maggioranza polacca, attraverso, per esempio, i Club dei deputati tedeschi di Łódź. Pure la situazione dei coloni tedeschi in Volinia, già molto difficile sotto gli zar, migliorò sensibilmente nelle nuove condizioni. Così anche in Galizia, evacuata dagli Austriaci, ed abbattuto il governo ucraino, i Tedeschi non furono molestati. Soltanto nella Slesia di Teschen, si notò un certo fermento, causato dai problemi di confine polacco-cecoslovacchi.

La stragrande maggioranza dei Tedeschi risiedeva però nelle terre d'occupazione prussiana e risentì negativamente del cambiamento di sovranità. Essi misero in discussione i confini stabiliti a Versailles, li rifiutarono come profondamente ingiusti. Per essi sorse la questione se rimanere in Polonia o emigrare. Naturalmente, a favore dell'emigrazione si pronunciarono, o meglio furono costretti ad emigrare, i membri dell'apparato amministrativo prussiano, gli impiegati, gli ufficiali, la polizia, i giudici. Partirono molti insegnanti, essendosi ridotto il numero delle scuole tedesche. La decisione di partire fu presa inoltre da alcuni imprenditori per timore di perdere il mercato tedesco, e da grandi proprietari terrieri.

Intorno al 1923 questa emigrazione di massa s'interruppe, in quanto i governanti di Berlino ritennero il processo dannoso per la Germania, in vista della revisione dei confini con la Polonia che stavano programmando. Infatti la diminuita consistenza della popolazione tedesca inficiava le possibilità di successo dell'operazione. Inoltre le emozioni postbelliche si erano affievolite e la minoranza, rimasta ancora numerosa, iniziava ad adattarsi alle nuove condizioni politiche e socio-economiche sotto la nuova sovranità, e come risultato di questo atteggiamento, si ebbe la fondazione, l'8 maggio 1921, a Bydgoszcz, del «Deutschtumsbund zur Wahrung der Minderheitenrechte in Polen», risultante dai vecchi partiti, Dnvp, Dvp, Ddp e Zentrum. Oltre a questa organizzazione viene ancora il partito socialdemocratico, dal cui seno si formò, il 19 gennaio 1919, la «Deutsche Arbeitspartei Polens» (Dap). In Slesia, dopo che furono

stabiliti in modo definitivo i confini delle aree contese, fu fondato, nel 1922, il «Volksbund», composto da alcuni partiti nazionalisti, senza i socialdemocratici. Successivamente, in seguito ad alcune controversie con l'amministrazione statale, si formò nella Grande Polonia e in Pomerania, la «Deutsche Vereinigung», e a Łódź, nello stesso periodo, il «Deutscher Volksverband».

Nel 1925, fu già chiaro quali dei partiti tedeschi ricevevano aiuti da Berlino per mantenere il vecchio sistema scolastico, crearne uno nuovo privato, sostenere la stampa, organizzare l'attività teatrale e, in genere, incrementare la cultura tedesca[30]. Nelle libere elezioni del 1928 i tedeschi conquistarono 19 seggi alla Camera e 5 seggi al Senato. Tutto sommato, questa tutela, esercitata da Berlino sui contadini o sugli studenti tedeschi, non incrementò la diffusione ed il consolidamento del nazionalismo, in quanto la collaborazione con le istituzioni polacche, anche grazie all'attrazione culturale, che la stessa cultura polacca esercitava sul popolo, si intensificò. I conflitti di principio, sottili e di profondo spessore culturale, non erano recepiti dal cittadino comune. Agli inizi degli anni trenta, si osserva un decremento del fronte solidaristico della minoranza tedesca, la cui creazione era pur costata molto. Quello che accadde alla gran parte della minoranza tedesca in Polonia, dopo il 1933, fu dunque una anomalia rispetto a quanto si verificava in Austria, in Cecoslovacchia, in Ungheria ed in Jugoslavia. Non si può comprendere il fenomeno della cosiddetta *Gleichschaltung* come un distinto processo storico e colpevolizzare i Tedeschi, ormai frazionati in questi stati. Molti di essi furono presi dall'euforia nazionalistica, ma altrettanti cedettero all'opportunismo, o come nel Reich, al terrorismo nazionalista o nazionalsocialista, se così vogliamo chiamare quel movimento, del quale noi non ci occuperemo, perché fin troppo esami-

[30] Su questo argomento meritano attenzione le seguenti opere: ST. MAUERSBERG, *Das deutsche Schulwesen im unabhängigen Polen 1918-1939*, in «Nordost-Archiv», I, 1992, Heft 2, pp. 487-500; W. KOTOWSKI, [*Il teatro Deutsche Bühne nella Grande Polonia e in Pomerania 1919-1939*], Poznan 1985, 192 pp.

nato in svariate pubblicazioni, di cui molte, anche non recenti, di notevole valore scientifico come le monografie in tedesco di Th. Bierschenko, R. Breyer, C. Helke, e quelle in polacco, di R.W. Stankierwcz e P. Hauser.

Oltre a queste quattro nazionalità menzionate, cioè gli Ucraini, gli Ebrei, i Bielorussi, ed i Tedeschi, nella Seconda Repubblica troviamo altri piccoli gruppi nazionali. Troviamo la minoranza lituana di 100 mila persone, e più o meno della stessa consistenza, la minoranza russa, ed ancora meno numerosi i gruppi dei Tartari e dei Cechi nella Volinia, i quali non crearono problemi, e perciò sono meno interessanti dal punto di vista storico[31]. Elencarli è necessario, perché la politica di polonizzazione, condotta a volte in modo abile, a volte brutale, riguardò tutte le minoranze, anche le più piccole, non ottenendo però dei risultati soddisfacenti, come i sostenitori del folle slogan «la Polonia ai Polacchi» si attendevano. Per fortuna, questi nazionalisti non furono numerosi prima della guerra e oggi di loro non c'è nemmeno traccia. Il marzo del 1968 chiuse definitivamente quest'epoca.

Oggi infatti, gli storici possono condurre le loro ricerche, svolgere ed approfondire l'argomento in base alla disponibilità delle fonti. Dalla documentazione attuale si può trarre la conclusione che la questione delle minoranze nella Seconda Repubblica fu uno dei problemi più complessi.

I popoli ucraino e bielorusso lottarono per il riconoscimento della loro diversità nazionale, il mantenimento della loro lingua, delle loro scuole e, in genere, per vedere riconosciuta la parità di diritti, giustamente temendo di perdere la loro identità nazionale e con essa l'aspirazione ad un proprio Stato. Per contro i Tedeschi cercarono di riacquistare la loro precedente posizione privilegiata ed erano alquanto scettici sulla capacità polacche d'amministrare lo Stato. Gli Ebrei

[31] J. TOMASZEWSKI, [*La Repubblica di molte nazioni*], cit., in particolare «Le minoranze dimenticate e le minoranze quasi sconosciute» (pp. 237-257).

invece, non attentarono all'integrità territoriale dello Stato polacco e si assimilarono alla cultura polacca, ma nonostante ciò, non si evitarono i conflitti: subirono infatti continue discriminazioni sul piano psicologico ed economico.

Lo Stato polacco non fu in grado di risolvere questi conflitti, in quanto si trovò nell'impossibilità di soddisfare le crescenti richieste degli Ucraini, dei Bielorussi e dei Tedeschi senza perdite territoriali. Non si riuscì ad elaborare un programma accettabile e d'altra parte, in qualche modo, si cedette all'ideologia nazionalistica, che si stava diffondendo in tutta l'Europa.

Di conseguenza, il governo polacco cercò di indebolire la minoranza tedesca, sia nel suo *status* economico che nella sua identità politico-culturale. Per la questione degli Ebrei, il punto di vista governativo nella seconda metà degli anni trenta si basava sul presupposto che era una questione irrisolvibile se si escludeva la prospettiva dell'emigrazione. Nel caso degli Ucraini e dei Bielorussi si tentò semplicemente di polonizzarli ed assimilarli. Le concessioni inizialmente loro offerte non bastarono a migliorare i rapporti con lo Stato, che, invece di rivedere la propria politica al riguardo, passò ad una brutale limitazione della loro libertà d'azione. Questa politica antidemocratica, a partire dal 1939, fu sfruttata dai Paesi confinanti come argomento propandistico contro la Polonia .

[32] Conclusioni tratte da un'ottima analisi, tuttora attuale, contenuta nell'opera di A. CHOJNOWSKI, [*La concezione politica del governo polacco riguardo alle minoranze negli anni 1921-1939*], Wrocław 1979, 262 pp.; vedi nota 13.

La tutela delle minoranze nei Paesi boemi prima del 1914 e nella Repubblica cecoslovacca dopo il 1918

di *Jiří Kořalka*

I Paesi della corona boema, vale a dire il regno di Boemia, la contea di Moravia e la parte austriaca della Slesia, sono divenuti, nei quasi cent'anni che intercorrono fra il 1848 e il 1945, regioni della Mitteleuropa esemplari per la contrapposizione nazionale e linguistica. Le esperienze storiche derivate da decenni di trattative in Boemia e Moravia prima del 1914 sono state riprese nel periodo interbellico come modelli per diverse possibilità di soluzione di conflitti nazionali fra due gruppi etnici che abitano una stessa regione. Il caso dei Paesi boemi dimostra che le medesime parti della popolazione possono ritrovarsi nella condizione sia di minoranza sia di maggioranza a seconda delle dimensioni territoriali di una federazione o di uno Stato, di un gruppo di province o di una provincia, ovvero di una unità amministrativa regionale.

In generale può ritenersi che in tutti i conflitti costituzionali e in tutte le trattative per una composizione nazionale in Boemia e in Moravia ha dominato la primordiale paura che il proprio gruppo nazionale finisse in condizioni di minoranza. La parte di volta in volta più debole aspirava ad uno *status* di minoranza il più favorevole possibile solo se la lotta per l'appartenenza ad una maggioranza nazionale ovvero per ottenere una posizione di maggioranza in mutati confini amministrativi era rimasta senza esito.

Nel corso degli avvenimenti trovò conferma l'opinione sostenuta negli anni '60 del secolo scorso dal politico vecchio

Traduzione dal tedesco di Davide Zaffi.

ceco František Ladislav Rieger[1] e dal democratico viennese Adolph Fischhof[2], secondo cui il rapporto fra due gruppi etnici in una ragione data non può essere risolto sulla base delle regole abituali della democrazia parlamentare, poiché una minoranza politico-nazionale non può divenire mai maggioranza utilizzando metodi democratici e senza mutamenti dei confini amministrativi.

1. *I problemi delle minoranze nello Stato plurinazionale austriaco prima del 1914*

Nessuna rilevazione statistica sui rapporti etnico-linguistici nell'Impero d'Austria (dal 1867 Monarchia austro-ungarica) era basata sul principio della dichiarazione soggettiva di appartenenza nazionale. Prima della metà del secolo venne usato un metodo di rozza approssimazione basato sulle comunicazioni degli uffici parrocchiali e di privati. Il censimento del 1869 evitò, per opportunità politica, ogni rilevamento sull'appartenenza nazionale e nei censimenti dal 1880 al 1910 le statistiche austriache disposero solo il rilevamento della lingua d'uso quotidiano (la *Umgangssprache*)[3].

Anche se in taluni luoghi venne esercitata una pressione sulle minoranze etniche per favorire la lingua della maggioranza, la dichiarazione della lingua d'uso rappresentò in generale una manifestazione politico-nazionale, tenuto conto della crescente propaganda che si andava facendo a questo riguardo.

[1] F.L. Rieger alla dieta boema il 10 marzo 1863: «... che tutte le leggi riguardanti le contestate questioni attinenti alla nazionalità non debbono venir decise da una maggioranza nazionale». *Řeči Dra Františka Ladislava Riegra a jeho jednání v zákonodárných sborech* [*I discorsi di F.L. Rieger e la sua attività negli organi legislativi*], a cura di J. KALOUSEK, Praha 1887, III, p. 63.

[2] A. FISCHHOF, *Österreich und die Burgschaften seines Bestandes*, Wien 1869, p. 70.

[3] Cfr. E. BRIX, *Die Umgangssprachen in Altösterreich zwischen Agitation und Assimilation. Die Sprachenstatistik in den zisleithanischen Volkszählungen von 1880 bis 1910*, Wien-Graz-Köln 1982, p. 430.

Per i cechi era vantaggioso evidenziare la loro indiscutibile maggioranza fra la popolazione della Boemia, della Moravia e nel complesso delle tre componenti della corona boema.

TAV. 1. *Ripartizione nazionale della popolazione dei Paesi Boemi 1846-1910 (in percentuale)*[4]

Provincia	Nazionalità	Stima 1846 (lingua)	Censimento			
			1880	1890	1900	1910
Boemia	ceca	59.77	62.78	62.79	62.67	63.19
	tedesca	38.62	37.17	37.20	37.27	36.76
	altre	1.61[a]	0.05	0.01	0.06	0.05
Moravia	ceca	70.23	70.41	70.34	71.35	71.75
	tedesca	27.65	29.38	29.37	27.92	27.62
	altre	2.12[b]	0.21	0.27	0.74	0.63
Slesia	ceca	20.08	22.95	22.02	22.04	24.33
	tedesca	47.77	48.91	47.76	44.68	43.90
	polacca	31.52	28.13	30.21	33.22	31.72
	altre	0.63[c]	0.01	0.01	0.05	0.05
Paesi della corona Boema	ceca	59.80	62.10	61.98	62.03	62.54
	tedesca	36.30	35.92	35.87	35.37	34.92
	altre	3.90	1.98	2.15	2.60	2.54

[a] solo ebrei
[b] 2,08% ebrei
[c] solo ebrei

Al contrario i tedeschi boemi, moravi e della Slesia austriaca rifiutavano ogni tipo di autonomia per i paesi della corona boema, poiché qui essi sarebbero scaduti a livello di minoranza nazionale, mentre nell'intera Cisleitania, dopo il compromesso del 1867, ovvero, per usare la dizione ufficiale, nei

[4] Calcolato sui dati di J. HAIN, *Handbuch der Statistik des österreichischen Kaiserstaates*, I, Wien 1852, pp. 224, 231 e 234; P. URBANITSCH, *Die Deutschen in Österreich. Statistisch-deskriptiver Überblick*, in A. WANDRUSZKA-P. URBANITSCH (edd), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, III 1, Wien 1980, tab. 1 fra pp. 38 e 39.

regni e nei *Länder* rappresentati nel parlamento imperiale, detenevano una relativa maggioranza nei confronti delle altre nazionalità. Ancora più favorevole sarebbe stata per loro la situazione nel cosiddetto «nucleo statale teresiano», cui aspiravano i tedesco-nazionali austriaci[5], che comprendeva la Cisleitania senza la Galizia, la Bucovina e la Dalmazia e dove la leggera maggioranza relativa della popolazione di lingua tedesca risultava più netta.

TAV. 2. *Ripartizione nazionale della popolazione dei regni e Länder rappresentati nel parlamento imperiale*[6]

	Nazionalità (lingua)	Censimento			
		1880	1890	1900	1910
Cisleitania	ceca	23.77	23.32	23.23	23.02
	tedesca	36.75	36.05	35.78	35.58
	altre	39.48	40.63	40.99	41.60
Cisleitania senza Galizia Bucovina e Dalmazia	ceca	34.92	34.74	34.89	34.63
	tedesca	51.11	51.48	51.63	52.22
	altre	13.97	13.78	13.48	13.15

A partire dalla rivoluzione del 1848-49 nei paesi boemi si formò fra cechi e tedeschi un rapporto maggioranza-minoranza molto complicato che rese più difficile ogni intesa fra i due gruppi etnici[7]. Mentre i cechi erano interessati ad una

[5] B. SUTTER, *Die politische und rechtliche Stellung der Deutschen in Österreich, 1848-1918*, in A. WANDRUSZKA-P. URBANITSCH (edd), *Die Habsburgermonarchie*, cit., III 1, pp. 214, 233, 268, 320-321.

[6] Calcolato sui dati forniti da P. URBANITSCH, *Die Deutschen in Österreich*, cit., tab. 1.

[7] Al riguardo più diffusamente: J. KOŘALKA, *Tschechen im Habsburgerreich und in Europa, 1815-1914* (Schriftenreihe des Österreichischen Ost- und Südosteuropa-Instituts, 18), Wien-München 1991, pp. 231-246. In precedenza dello stesso, *La nazione ceca e il problema delle minoranze nazionali nell'Impero asburgico*, in «Studi Trentini di Scienze Storiche», LXIII, 1984, pp. 231-246.

per quanto possibile ampia autonomia della Boemia o dei paesi della corona boema, i tedesco-boemi respingevano qualsiasi indebolimento del legame della Boemia con lo Stato imperiale e con la Confederazione tedesca, poiché solo assieme agli altri austro-tedeschi o con l'intera Germania essi potevano ottenere la maggioranza nei confronti dei cechi. Quando i cechi conquistarono la maggioranza dei seggi parlamentari nelle elezioni di inizio agosto 1848 per la dieta boema[8], che poi però non venne convocata, e nella dieta del 1870-71, quindi a partire da quella del 1883 in poi[9], la maggior parte dei politici tedeschi avanzò la rivendicazione di un territorio compattamente tedesco dal punto di vista linguistico in Boemia ovvero la creazione di un autonomo *Land* tedesco-boemo[10]. Con questi piani tuttavia non concordavano i tedeschi di Praga e di altri distretti con chiara maggioranza ceca.

La legge sui diritti fondamentali del cittadino, sanzionata il 21 dicembre 1867 e rimasta in vigore nella parte cisleitana della monarchia asburgica fino alla sua dissoluzione nell'autunno 1918 (legge che rappresentava il nucleo più importante della cosidetta costituzione del dicembre 1867), comprendeva l'importante articolo 19 sulle nazionalità, il quale divenne poi la parte più citata e discussa della costituzione austriaca[11]. Il primo capoverso di quest'articolo proclamava il principio generale della «parità» fra «tutti i popoli dello

[8] J. HEIDLER, *Český sněm ústavodárný 1848* [*La dieta costituente boema del 1848*], in «Český časopis historický», 13, 1907, pp. 36-59; S.Z. PECH, *The Czech Revolution of 1848*, Chapel Hill 1969, pp. 101-105.

[9] Cfr. J. KOŘALKA, *Tschechische bürgerliche Landtagsabgeordnete in Böhmen, 1861-1913*, in E. BRUCKMÜLLER-U. DÖCKER-H. STEKL-P. URBANITSCH (edd), *Bürgertum in der Habsburgermonarchie*, Wien-Köln 1990, pp. 211-221.

[10] O. URBAN, *Česká společnost. 1848-1918* [*La società ceca, 1848-1918*], Praha 1982, pp. 359-361.

[11] G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs, 1848-1918*, Wien 1985, pp. 53-57.

Stato» quale diritto collettivo. Ogni popolo possedeva un intangibile diritto alla conservazione e alla cura della sua nazionalità e della sua lingua. Nel secondo capoverso questo diritto era tuttavia limitato dalla disposizione per cui il riconoscimento statale della parità delle lingue «nelle scuole, negli uffici e nella vita pubblica» si riferiva esclusivamente alle «lingue usuali nei singoli *Länder*». In Boemia e Moravia il tedesco e il ceco erano considerate lingue usuali, in Slesia si aggiungeva ad esse la lingua polacca, ma, ad esempio, in Bassa Austria, e in particolare nella capitale Vienna, le autorità si opposero alla richiesta, mantenuta per decenni, di creare scuole pubbliche per la forte minoranza ceca, usando il pretesto che la lingua ceca in Bassa Austria non era d'uso corrente[12].

Al contrario del regno d'Ungheria, nei regni e nei *Länder* rappresentati nel parlamento imperiale non esisteva dopo il compromesso austro-ungherese del 1867, alcuna nazione 'di stato' e neppure una lingua di stato stabilita dalla legge. Di conseguenza non esisteva neppure l'urgente bisogno per una tutela delle minoranze sul piano statale. Nessuna nazionalità aveva in Cisleitania una maggioranza numerica. Il predominio della lingua tedesca nell'amministrazione statale della maggior parte dei *Länder* (con l'eccezione della Galizia che aveva adottato il polacco come lingua dell'amministrazione e dei territori meridionali, dove era diffuso l'italiano), sembrava, ancora molto tempo dopo il 1867, inattaccabile. All'epoca la tutela per le minoranze in Austria era un problema solo quando gli austro-tedeschi in un *Land*, in un distretto o in una città perdevano la loro originaria posizione di privilegio oppure ne temevano la prossima perdita. Così i deputati liberali tedesco-boemi fecero introdurre all'articolo 19 della costituzione austriaca del dicembre 1867 un terzo capoverso che proibiva l'obbligatorietà dell'insegnamen-

[12] M. GLETTLER, *Die Wiener Tschechen um 1900. Strukturanalyse einer nationalen Minderheit in der Großstadt*, München-Wien 1972, pp. 277-283, 299-310.

to di una seconda lingua d'uso di un *Land*[13]. La relazione della competente commissione costituzionale motivò questa curiosa disposizione con il fatto che «per le minoranze nazionali deve essere istituita una tutela contro l'obbligo di imparare una seconda lingua nell'ambito del sistema scolastico, e ciò secondo i criteri di un'autentica parità»[14].

È chiaro che i partiti tedesco-liberale e tedesco-nazionale d'Austria chiedevano per le minoranze tedesche nei *Länder* e nelle città a maggioranza non-tedesca una sistemazione più favorevole rispetto a quella delle minoranze non-tedesche nei *Länder*, nei distretti e nelle città a prevalenza di lingua tedesca. Come punto d'appoggio per questa richiesta venne usato il superiore livello di cultura dei tedeschi, la loro maggiore capacità contributiva, e non da ultimo, anche i pretesi interessi dello Stato e della sua amministrazione tedesca. Quel che non si era riuscito a raggiungere in Galizia, Ungheria e nella maggior parte dei territori italiani della Monarchia asburgica, doveva essere imposto almeno nei confronti dei cechi e degli sloveni nel cosiddetto nucleo statale teresiano[15]. La relativamente rapida ascesa della società ceca in Boemia e, pur con qualche ritardo, anche in Moravia, rese la realizzazione dell'egemonia tedesca nei paesi austriaci sempre più problematica e condusse a trattative per una composizione nazionale che durarono decenni.

2. *Proposte per la tutela delle minoranze in Boemia*

L'opposizione ceca alla costituzione centralista del dicembre 1867 e alla posizione meno vantaggiosa dei Paesi della

[13] H. FISCHER-G. SILVESTRI (edd), *Texte zur österreichischen Verfassungs-Geschichte. Von der Pragmatischen Sanktion zur Bundesverfassung (1713-1966)*, Wien 1970, p. 93.

[14] G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit., p. 58.

[15] Cfr. B. SUTTER, *Die Badenischen Sprachverordnungen von 1897, ihre Genesis und ihre Auswirkungen vornehmlich auf die innerösterreichischen Alpenländer* (Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs, 46), Graz-Köln 1960, I, pp. 83-127.

corona boema rispetto all'Ungheria, condusse alle prime trattative negli anni 1870-71. Il sistema elettorale per curie in vigore per la dieta boema costrinse la dirigenza politica ceca non appartenente all'aristocrazia, così come i tedesco-boemi, a dipendere dai deputati della curia privilegiata dei latifondisti. Ogni mutamento dei rapporti di proprietà, tanto più se avveniva sotto la pressione del governo viennese o della luogotenenza di Praga, poteva provocare la vittoria alle elezioni dietali della nobiltà fedele alla costituzione alleata con i tedesco-boemi ovvero la nobiltà storica boema alleata con i cechi. Fu in effetti in questo modo che venne resa possibile una maggioranza ceca nella dieta boema che andò dall'agosto 1870 fino al novembre dell'anno dopo[16].

I dirigenti politici cechi e dell'aristocrazia boema iniziarono trattative con il governo viennese in qualità di legittimi rappresentanti della nazione politica del regno di Boemia[17]. Anche i tedeschi del regno erano, teoricamente, membri a pieno titolo di questa nazione boema bilingue, ma la maggioranza dei tedesco-boemi con responsabilità politiche respinse questo modo di vedere e diede la precedenza al sentimento tedesco-austriaco o tedesco-nazionale.

I tedesco-boemi non presero di conseguenza parte alle trattative del 1870-71 e non parteciparono alle sedute dietali dal 16 settembre fino all'8 novembre 1871. In assenza dei deputati tedesco-boemi, il 10 ottobre 1871 la dieta approvò un significativo progetto di legge in favore della parità di diritti fra la nazionalità ceca e quella tedesca in Boemia[17]. Nell'autonomo regno di Boemia dovevano venire garantiti ai due popoli non solo gli usuali diritti individuali, ma anche i diritti collettivi. A parità di condizioni, i membri di un grup-

[16] K. KAZBUNDA, *Pokusy rakouské vlády a české vyrovnání* [*Tentativi del governo austriaco per un compromesso boemo*], in «Český časopis historický», 27, 1921, pp. 94-134, 353-412; R. WIERER, *Das böhmische Staatsrecht und der Ausgleichsversuch des Ministeriums Hohenwart-Schäffle*, in «Bohemia», 4, 1963, pp. 54-173.

[17] A.O. ZEITHAMMER, *Zur Geschichte der böhmischen Ausgleichsversuche (1865-1871)*, Praha 1913, II, pp. 98-99; B. SUTTER, *Die Badenischen Sprachverordnungen*, cit., pp. 291-293.

po nazionale dovevano ricevere lo stesso trattamento dei membri dell'altro gruppo nazionale. Ciò valeva in particolare per il diritto elettorale attivo e passivo per tutti gli organi rappresentativi, per l'accesso alle cariche e agli uffici pubblici, per la concessione di sussidi e di istituti per l'istruzione scolastica. I distretti amministrativi e giudiziari dovevano, per quanto possibile, consistere di comuni di una unica nazionalità. Nei comuni la lingua ufficiale doveva venir stabilita dal consiglio comunale, in casi dubbi da una votazione cui avrebbero partecipato i residenti nel comune con diritto di voto. La seconda lingua regionale doveva essere usata negli uffici se in un comune era presente una minoranza che parlava questa lingua e contava almeno il 20% degli aventi diritto al voto. Nei distretti la lingua ufficiale doveva essere stabilita secondo lo stesso criterio del 20% oppure tenendo conto della presenza anche solo di un comune di altra lingua. Il principio del bilinguismo doveva trovare piena applicazione negli uffici delle autorità civili statali, nel governo regionale autonomo e presso le maggiori istanze giudiziarie.

«In altre parole: 'una Svizzera monarchica' è il modo più breve per esprimere come ho concepito e sostenuto la soluzione della questione delle lingue e delle nazionalità in Boemia, ovvero la normativa di legge riguardante la parità di diritti fra le nazioni così come è realizzata fra le tre nazionalità della Svizzera, con la conseguente prosperità del paese nell'autentica libertà e autonomia»[18].

Questo dichiarò il leader politico dei vecchi cechi František Ladislav Rieger in una lettera a Ludwig Oppenheimer del 9 marzo 1869. Con la condizione della autonomia costituzionale del regno di Boemia o dei paesi della corona boema[19], la minoranza tedesca doveva godere di un ampio diritto

[18] A.O. Zeithammer, *Zur Geschichte der Ausgleichsversuche*, cit., I, pp. 61-62.

[19] La dieta morava appoggiò il tentativo di composizione boemo, ma sottolineò ripetutamente l'autonomia morava e nel settembre 1871 neppure discusse il rapporto fra le due nazionalità del *Land*. Cfr. R. Wierer, *Das böhmische Staatsrecht*, cit., p. 154; H. Glassl, *Der mährische Ausgleich*, München 1967, pp. 40-41.

decisionale in tutte le materie dell'autonomia statale ed avere una propria aministrazione in comuni e distretti. Una norma importante della legge sulle minoranze del 10 ottobre 1871 riguardava la divisione della dieta boema in due curie nazionali, che avevano diritto di voto nelle questioni fondamentali. Era dato per scontato che deputati delle città e dei comuni dovevano appartenere alla curia della nazionalità del loro distretto elettorale. I rappresentanti dei distretti a lingua mista, quelli della grande industria, della chiesa e dell'università, dovevano dichiarare al momento del loro ingresso in dieta a quale curia nazionale intendessero appartenere.

La creazione di curie nazionali avrebbe potuto essere il primo passo verso l'autonomia finanziaria delle due nazionalità, comprendente anche il settore scolastico e dunque le scuole per le minoranze. In occasione dell'elezione di deputati provinciali al parlamento imperiale austriaco e nella delegazione imperiale per gli affari esteri questi dovevano venire scelti per un terzo dalla curia nazionale ceca e per un quarto dalla curia nazionale tedesca[20]. Benché questa legge per la tutela delle nazionalità, approvata dalla dieta boema, ma non sanzionata dall'Imperatore, fosse considerata tutto sommato equa, essa non poteva essere accettata come parte della progettata autonomia boema per motivi di politica sia interna che estera[21].

I liberali tedesco-boemi non volevano rinunciare senza combattere alla loro tradizionale posizione egemone in Boemia e dopo che, a partire dal 1883, si cristallizzò nella dieta una netta maggioranza composta dalla borghesia ceca e dalla nobiltà costituzionale, essi si orientarono in favore della creazione di un territorio a compatta maggioranza tedesca. Almeno nei distretti dichiarati tedeschi, se ormai non era più possibile in tutto il regno, il principio del bilinguismo, garantito dalla costituzione austriaca, doveva venire neutraliz-

[20] Riassunto in J. KOŘALKA, *Tschechen im Habsburgerreich*, cit., p. 150.

[21] H. LUTZ, *Österreich-Ungarn und die Gründung des Deutschen Reiches. Europäische Entscheidungen, 1867-1871*, Frankfurt-Berlin-Wien 1979, pp. 416-437.

zato, almeno in una parte della Boemia i tedeschi dovevano conservare la loro preponderanza nei confronti della minoranza ceca. E questo principio si impose in occasione delle nuove trattative che, per iniziativa del governo viennese e delle due frazioni della nobiltà boema, ebbero luogo nel gennaio 1890 a Vienna[22].

Più chiaramente ancora che nell'autunno 1871, nelle cosiddette puntazioni viennesi del 1890 trovò accoglimento il principio della separazione fra cechi e tedeschi. Ovunque la separazione avvenne sulla base della parità dei diritti fra le nazionalità, essa si rivelò valida dal punto di vista operativo. La divisione su base nazionale del consiglio scolastico provinciale e del consiglio provinciale per l'agricoltura con collegi di presidenza comuni, contribuì largamente a moderare la lotta nazionale e rimase in vigore fino alla fine della Repubblica cecoslovacca nell'autunno 1938. Tuttavia l'assenso dei vecchi cechi e della nobiltà conservatrice alle richieste dei tedesco-boemi rappresentò un netto scarto dal principio della parità dei diritti. Mentre nei distretti di lingua tedesca sarebbe stato soppresso il bilinguismo, nel frattempo già introdotto negli uffici e nei tribunali, nei distretti cechi doveva essere mantenuta integralmente la lingua tedesca come lingua di comunicazione interna, anche fra funzionari cechi. Poiché l'applicazione degli accordi del gennaio 1890 avrebbe significato una divisione della Boemia in un territorio di lingua tedesca ed uno di lingua mista, l'opposizione giovane ceca respinse le puntazioni viennesi e sconfisse i vecchi cechi nelle elezioni successive[23].

Nelle trattative di composizione del 1871 e del 1890 si fronteggiavano due concezioni difficilmente armonizzabili. I cechi in Boemia sentivano e manifestavano la loro identità

[22] M. MENGER, *Der böhmische Ausgleich*, Stuttgart 1891; K. KAZBUNDA, *Krize české politiky a vídeňská jednání o tzv. punktace roku 1890* [*La crisi della politica ceca e le trattative viennesi intorno alle cosidette puntazioni del 1890*], in «Český časopis historický», 40, 1934, pp. 80-108, 320-346; 491-528; 41, 1935, pp. 41-82, 294-320, 514-554.

[23] O. URBAN, *Česká společnost*, cit., pp. 399-400.

politico-nazionale in tutti i campi della vita sociale. Essi volevano essere non soltanto un popolo inteso in senso etnico-linguistico, ma anche una nazione in senso politico con pari dignità rispetto alle altre nazioni europee. I cechi volevano, in quanto nazione, esercitare un controllo sui Paesi della corona boema, possibilmente compresi anche i distretti a maggioranza tedesca e le città a conduzione tedesca al fine, come veniva ripetuto, di proteggere le minoranze ceche nella Boemia settentrionale e del nord-ovest.

Anche nel partito giovane-ceco si impose dopo il 1894 un cosiddetto positivismo nei confronti del governo viennese, in base al quale si preferì, al diretto confronto con i tedeschi nei Paesi boemi, aumentare l'influsso dei politici, dei funzionari e degli uomini d'affari cechi nelle posizioni centrali della Cisleitania[24].

I dirigenti politici cechi in un primo tempo respinsero la costituzione austriaca del dicembre 1867 e non presero parte alla sua elaborazione, ma nel corso di tre decenni vi si adattarono e ne sfruttarono gli aspetti per loro vantaggiosi[25]. La indivisibilità amministrativa del regno di Boemia e l'introduzione della lingua ceca in alcune sfere importanti dell'amministrazione statale, avvenuta tramite i decreti sulla lingua per la Boemia del 22 aprile 1897, sembrarono confermare il riconoscimento dei cechi come nazione statale in Austria[26].

La parte più numerosa dei tedeschi in Boemia e Moravia

[24] *Ibidem*, pp. 428-437; J. KŘEN, *Konfliktní společenství. Češi a Němci 1780-1918* [*La convivenza conflittuale. Cechi e tedeschi, 1780-1918*], Praha 1990, pp. 248-256.

[25] Come introduzione al tema si può vedere K.J. FREEZE, *The Progressive Youth of the 1890s. Children of the December Constitution*, in H. LEMBERG-K LITSCH-R.G. PLASCHKA-Gy. RÁNKI (edd), *Bildungsgeschichte, Bevolkerungsgeschichte, Gesellschaftsgeschichte in den böhmischen Ländern und in Europa*, Wien-München 1988, pp. 275-285.

[26] Secondo l'opinione di B. SUTTER, *Die Badenischen Sprachverordnungen*, cit., I, p. 106, ogni soddisfacimento delle richieste ceche ovvero tedesco-boeme doveva tuttavia stimolare le rivendicazioni delle nazionalità fino ad allora più moderate, in particolare degli sloveni in Stiria.

non volle adeguarsi allo *status* di minoranza nazionale rispetto ai cechi in quelle due province. Basandosi sempre meno sul centralismo viennese e sempre più sul rafforzamento della potenza del Reich al di là della frontiera, i dirigenti politici tedesco-boemi cercarono di conservare per lo meno un'illimitata egemonia sui territori tedeschi della Boemia. È significativo che quegli stessi politici austro-tedeschi che sostenevano la divisione della Boemia, respingevano però questa soluzione per altri *Länder*, in particolare la Moravia, la Slesia austriaca, la Stiria e non da ultimo il Tirolo. Contro le correnti in favore della parità dei diritti, i tedesco-boemi e i tedesco-moravi, così come le loro organizzazioni nazionali, si opponevano alla diffusione del bilinguismo nei distretti e nelle città a maggioranza tedesca della Moravia, in particolare a Brünn, dove, secondo il censimento del 1880, i cechi erano solo il 40% della popolazione[27]. Dall'altro lato la maggior parte dei politici tedesco-boemi insisteva per il ripristino del bilinguismo nella capitale boema Praga (dove il consiglio comunale nel 1892 aveva deciso che i nomi delle strade dovessero essere scritti solo in ceco) e questo benché a Brünn la minoranza ceca fosse, in termini relativi, tre volte più grande della minoranza tedesca a Praga[28].

Tutti i governi viennesi dopo il 1897 proseguirono gli sforzi in vista di una soluzione del conflitto nazionale in Boemia. Il tentativo di compromesso del febbraio 1898 con la divisione in tre parti della Boemia, vale a dire in distretti cechi, tedeschi e misti, fallì così come gli sforzi compiuti, all'epoca del governo Koerber, da dirigenti di aziende leader nel settore industriale e commerciale[29] appoggiati dalla burocrazia statale austriaca interessata alla modernizzazione. Questi ten-

[27] *Österreichische Statistik*, I, f. 2, Wien 1882, p. 80; per i dati su Praga e Brünn vedi J. KOŘALKA, *Tschechen im Habsburgerreich*, cit., pp. 158-159, nota 100.

[28] G.B. COHEN, *The Politics of Ethnic Survival. Germans in Prague, 1861-1914*, Princeton 1981, p. 148.

[29] A. SRB, *Politické dějiny národa českého od roku 1861* [*Storia politica del popolo ceco dal 1861*], II, Praha 1901, pp. 513-514.

tarono di disinnescare l'acuta crisi fra le nazionalità, mettendo in evidenza i comuni interessi economici[30]. Nel febbraio-marzo 1900, nell'ottobre 1902, nel gennaio 1903, nel maggio-giugno 1905, nel giugno-luglio 1909 e poi, con qualche interruzione, dal settembre 1910 al febbraio 1914 ebbero luogo a diversi livelli cosiddette conferenze per compromessi ovvero per intese fra politici cechi e tedesco-boemi con la partecipazione dei rappresentanti del latifondo boemo e del governo austriaco[31]. Da un punto di vista puramente tecnico, nelle trattative che durarono settimane e mesi, si lavorò alla soluzione di molti problemi collegati all'uso della lingua in una regione abitata da due nazionalità molto progredite. Tuttavia si ripropose regolarmente la situazione nella quale l'accordo raggiunto con grande sforzo dai negoziatori veniva poi ritirato, su pressione delle organizzazioni radical-nazionali.

Dopo la crisi politica del 1897-1899 i politici tedesco-boemi imposero il loro punto di vista secondo cui in Boemia, al contrario che in Moravia, ogni esperimento di bilinguismo doveva provocare un inasprimento del conflitto nazionale. Le vecchie proposte del 1871 e del 1890 così come le buone esperienze avutesi con la divisione nazionale del consiglio scolastico e del consiglio per l'agricoltura, vennero utilizzate per comprovare i vantaggi del monolinguismo in territori unitari dal punto di vista etnico-linguistico. Tutte le proposte riguardanti l'uso della lingua negli uffici statali di livello inferiore in Boemia dovevano da un lato tenere conto dell'innegabile diffusione della lingua ceca nei tribunali, nell'amministrazione delle finanze e delle poste nei territori

[30] A. ABLEITINGER, *Ernest von Koerber und das Verfassungsproblem im Jahre 1900. Österreichische Nationalitäten- und Innenpolitik zwischen Konstitutionalismus, Parlamentarismus und oktroyiertem allgemeinem Wahlrecht*, Wien-Graz-Köln 1973; O. URBAN, *Česká společnost*, cit., pp. 506-515.

[31] Il più efficace sguardo d'insieme è dato in Z. TOBOLKA, *Politické dějiny československého národa od roku 1848 až do dnešní doby* [*Storia politica del popolo cecoslovacco dal 1848 ad oggi*], III, tomo 2, Praha 1926, pp. 247-260, 324-334, 388-391, 502-507, 515-522, 542-554, 564-566, 573-579, 590-593.

cechi, ma non potevano trascurare d'altro lato la decisa opposizione dei tribunali e delle autorità locali nei distretti a maggioranza tedesca contro il bilinguismo. Anche l'organizzazione del settore scolastico medio ed universitario senza l'obbligo dell'apprendimento della seconda lingua rese più difficile in Boemia la preparazione dei funzionari che possedessero entrambe le lingue. Un ampio accordo fu raggiunto nel caso delle scuole per le minoranze. In linea di principio doveva erigersi una scuola minoritaria in ogni comune scolastico dove abitavano da cinque o più anni almeno 40 bambini in età d'obbligo scolare. I fondi provinciali cechi e tedeschi dovevano provvedere finanziariamente per le scuole della rispettiva nazionalità e dunque anche per le scuole minoritarie. La percentuale della minoranza nazionale sulla base della quale un comune o un distretto doveva corrispondere in entrambe le lingue sia oralmente che per iscritto, fu innalzata, su pressioni dei tedesco-boemi, dal 20% al 25%, e quindi, secondo una proposta avanzata nel luglio 1912, doveva essere presa in considerazione solo una minoranza che riunisse il 35% della popolazione[32]: a questa proposta, comunque, i negoziatori cechi non diedero mai il loro assenso durante le trattative.

Due fattori esterni importanti influenzarono negativamente la possibilità di un equilibrato compromesso fra le nazionalità boeme, che potesse risultare accettabile per entrambe. L'erede al trono austriaco l'arciduca Francesco Ferdinando sollevò a più riprese obiezioni contro un ampio compromesso ceco-tedesco che avrebbe potuto intaccare i privilegi dell'imperatore austriaco. Si riteneva che una delle prime misure di Francesco Ferdinando dopo l'agognata salita al trono sarebbe stata la proclamazione di un compromesso boemo sulla base degli accordi provvisori del 1910-1912[33]. Ancora

[32] *Ibidem*, p. 576.

[33] R.A. KANN, *Der Thronfolger Franz Ferdinand und seine Einstellung zur böhmischen Frage*, in R.A. KANN (ed), *Erzherzog Franz Ferdinand Studien* (Veröffentlichungen des Österreichischen Ost- und Südosteuropa-Instituts, 10), Wien 1976, pp. 127-156.

più pesante fu l'influsso del Reich sui rapporti di politica interna della Monarchia asburgica. Dal governo di Berlino così come dall'ambasciata tedesca a Vienna partirono ripetute dichiarazioni secondo cui solo l'egemonia dei tedeschi in Cisleitania corrispondeva allo spirito dell'alleanza fra la Germania e l'Austria-Ungheria[34]. Non fu per caso che i partecipanti tedesco-boemi alle trattative per un compromesso negli anni fra il 1910 e il 1914 rincararono costantemente le loro richieste e infine, nel febbraio 1914, respinsero ogni ipotesi di compromesso nella prospettiva di una espansione della potenza del Reich[35].

3. *Il riuscito tentativo di una tutela delle minoranze in Moravia*

Le posizioni di partenza, le richieste dei due campi e le risultanze delle trattative di fine secolo per un accordo in Moravia appaiono nettamente diverse da quelle riscontrabili in Boemia. A causa della dispersione degli insediamenti tedeschi nei territori cechi della Moravia, i politici tedesco-moravi non pretesero una divisione territoriale del paese, come i tedeschi in Boemia, ma una garanzia per il loro *status*, in primo luogo il mantenimento della loro posizione di privilegio in tutte le maggiori città del *Land*. Nonostante la popolazione ceca fosse in netta maggioranza, il suo potere economico era ancora molto limitato, al contrario che in Boemia. Solo nei distretti elettorali dei comuni rurali i can-

[34] J. KOŘALKA, *Deutschland und die Habsburgermonarchie 1848-1918*, in A. WANDRUSZKA-P. URBANITSCH (edd), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, VI 2: *Die Habsburgermonarchie im System der internationalen Beziehungen*, Wien 1993, pp. 1-158 qui in particolare pp. 109-114, 134-137.

[35] Cfr. Z. ŠAMBERGER, *Správní předzvěst rozpadu habsburské monarchie. Ke zrušení ústavnosti země české tzv. Anenskými patenty z 26. července 1913. Komentář k rukopisu Karla Kazbundy* [*Prodromi amministrativi del crollo della Monarchia asburgica. Sulla sospensione della costituzione del Land Boemia con la cosiddetta Patente Annen del 26 luglio 1913. Un commento al manoscritto di Karel Kozbunda*], in «Sborník archivních prací», 39, 1989, pp. 221-254.

didati cechi ottenevano regolarmente dai 22 ai 23 mandati, mentre tutti i seggi assegnati dalle camere di commercio e industria di Brünn e Olmütz e quasi due terzi dei mandati delle circoscrizioni elettorali cittadine erano appannaggio dei candidati tedesco-moravi. Negli anni 1890-1896 e 1896-1902 il numero dei deputati cechi e tedeschi nella dieta morava, escludendo dal calcolo i rappresentanti del latifondo, erano pari, vale a dire 34 per ciascuno dei due gruppi[36]. A differenza che in Boemia, nella dieta morava era presente un partito del latifondo che non si configurava né come nobiltà costituzionale né come nobiltà conservatrice e che agiva come mediatore fra le due nazionalità[37].

Le annose trattative sulla riforma della costituzione provinciale e sul sistema elettorale moravo vennero intensificate dopo che i partiti tedesco-moravi nelle elezioni dell'ottobre 1902 ebbero perso due seggi nelle circoscrizioni cittadine e un terzo mandato nella curia dei comuni rurali. Dall'altro lato però non riuscì ai cechi, alleati con i latifondisti conservatori, di conseguire nella dieta l'ambita maggioranza assoluta. Nel *plenum* della dieta morava e nella commissione per la riforma elettorale vennero presentati diversi, e spesso contrastanti, progetti di riforma. I politici tedesco-moravi erano disposti ad assicurare una sicura maggioranza ceca nella dieta tramite una modifica del sistema elettorale se, come contropartita, si fosse trovato l'accordo per la creazione di curie nazionali con diritto di veto in tutte le questioni che toccavano la costituzione provinciale e il regolamento elettorale.

Diede buona prova di sé il consiglio provinciale per l'agricoltura che, sull'esempio boemo, venne diviso in una sezione tedesca e una sezione ceca, con un collegio centrale per le

[36] H. GLASSL, *Der mährische Ausgleich*, cit., pp. 38 e 54.

[37] R.R. LUFT, *Die Mittelpartei des mährischen Großgrundbesitzes 1879 bis 1918. Zur Problematik des Ausgleichs in Mähren und Böhmen*, in F. SEIBT (ed), *Die Chance der Verständigung. Absichten und Ansätze zu übernationaler Zusammenarbeit in den böhmischen Ländern, 1848-1918*, München 1987, pp. 187-243.

questioni comuni. Sotto la pressione del crescente movimento per il diritto elettorale universale, diretto e paritario durante il 1905, i politici conservatori e liberali di destra cechi e tedeschi, con la mediazione dei latifondisti, si accordarono per mantenere la rappresentanza d'interesse con un diritto elettorale censitario, integrato da una classe elettorale universale.

Quattro leggi provinciali, riguardanti la costituzione provinciale, il regolamento elettorale provinciale, l'uso della lingua presso le autorità locali e il sistema scolastico delle due nazionalità, conosciute complessivamente come il 'compromesso moravo'[38], vennero approvate dalla dieta il 27 novembre 1905 e immediatamente sanzionate dall'imperatore Francesco Giuseppe. In luogo del principio della suddivisione territoriale, comparve per la prima volta nella prassi politica della vecchia Austria il principio personale, combinato con il bilinguismo dei funzionari statali e del governo provinciale nei rapporti con i comuni. Non solo i deputati eletti, come era previsto nelle proposte boeme del 1871 e del 1890, ma tutti gli elettori nelle curie delle città, dei comuni rurali e nella classe elettorale universale di recente costituzione, vennero suddivisi su tutto il territorio provinciale in due corpi elettorali paralleli a seconda dell'appartenenza nazionale. La registrazione degli elettori nella lista ceca ovvero tedesca venne affidata ai consigli comunali secondo le condizioni personali del singolo elettore di cui si era a conoscenza. Chi era stato registrato in una lista poteva richiedere di essere trasferito nell'altra, benché questa scelta potesse venire annullata d'autorità tramite il cosiddetto 'procedimento correttivo' che poteva arrivare fino al tribunale imperiale di Vienna. Venivano fatte ricerche per sapere in quale scuola, ceca o tedesca, il singolo elettore inviava i suoi figli, di quali associazioni era membro, in quale luogo di ritrovo si reca-

[38] H. GLASSL, *Der mährische Ausgleich*, cit., pp. 193-226; J. MALÍŘ, *Pokus o soužití. Česko-německé národnostní vyrovnání na Moravě z roku 1905* [*Un tentativo per la convivenza. L'accordo nazionale del 1905 fra cechi e tedeschi in Moravia*], in «Proglas», Brno 1990, 9, p. 3-11; J. KOŘALKA, *Tschechen im Habsburgerreich*, cit., pp. 159-164.

va[39]. Con la divisione delle liste ogni agitazione politico-nazionale venne neutralizzata e limitata al momento della registrazione degli elettori nelle liste elettorali ceche ovvero in quelle tedesche. Con questo sistema venne fissata per la prima volta in Cisleitania la nazionalità del cittadino, mentre nei censimenti o nelle scuole per le minoranze veniva determinata solo la lingua d'uso[40].

Questa separazione nazionale obbligatoria ebbe effetti negativi sul tradizionale bilinguismo e sulla indeterminatezza nazionale di una parte della popolazione morava, poiché i moravi, che in maggioranza sentivano un forte patriottismo locale, vennero costretti ad essere tedeschi o cechi e la possibilità di una doppia appartenenza venne esclusa per legge. Sull'esempio boemo, anche il consiglio provinciale scolastico venne diviso in una sezione tedesca e una sezione ceca e consigli scolastici locali nazionalmente distinti vennero creati anche in comuni di lingua mista, senza che tuttavia venisse assicurata la copertura finanziaria per la costruzione e il mantenimento delle scuole minoritarie. Questa circostanza creò gravi difficoltà alle scuole ceche in alcune città con una forte percentuale di popolazione ceca ma con il municipio in mano ai tedeschi. Socialdemocratici tedesco-moravi richiamarono l'attenzione sul fatto che, ad esempio, nell'area di estrazione carbonifera intorno a Mährisch-Ostrau non pochi imprenditori tedeschi facevano registrare i loro operai nelle liste elettorali tedesche, benché questi non conoscessero il tedesco, con il risultato che i candidati alla dieta delle liste tedesche dovevano servirsi anche del ceco e del polacco per la loro propaganda elettorale[41].

[39] G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit., pp. 224-228; L. HÖBELT, *Iustitia und der § 19*, in «Bohemia», 28, 1987, pp. 360-363.

[40] K.G. HUGELMANN, *Das Nationalitätenrecht nach der Verfassung von 1867. Der Kampf um ihre Geltung, Auslegung und Fortbildung*, in K.G. HUGELMANN (ed), *Das Nationalitätenrecht des alten Österreich*, Wien-Leipzig 1934, pp. 79-286, qui p. 232; vedi anche J. MALÍŘ, *Pokus soužití*, cit., p. 10 e nota 19.

[41] J.W. BRÜGEL, *Zeitgenössische Kritik am mährischen Ausgleich*, in «Bohemia», 28, 1987, pp. 364-368.

Dopo le leggi del compromesso del 1905 la dieta morava si articolò in una curia ceca, in una tedesca e in una del latifondo. Dette curie vennero utilizzate solo per le elezioni nelle commissioni dietali e non possedevano diritto di veto, come era invece previsto nelle proposte di composizione boeme del 1871 e 1890. L'originaria richiesta dei politici tedesco-moravi venne infatti sostituita con la disposizione secondo cui per cambiamenti delle leggi del compromesso nella dieta morava era necessaria la presenza di oltre quattro quinti dei deputati e l'approvazione di due terzi dei presenti. Il rapporto fra le due nazionalità nella dieta morava venne rigidamente determinato: per le città esistevano dieci collegi elettorali cechi e dieci tedeschi, per i comuni rurali 39 cechi e 14 tedeschi, nella classe elettorale universale 14 cechi e 6 tedeschi. La suddivisione dell'intera Moravia in collegi elettorali separati dal punto di vista nazionale rappresentò senza dubbio un vantaggio per le minoranze in territori a maggioranza di segno nazionale diverso poiché con il precedente sistema elettorale i voti delle minoranze nazionali sembravano perdersi[42].

Tuttavia il compromesso moravo del 1905 non può essere riguardato come un modello di soluzione universalmente valido. Esso venne realizzato in una specifica situazione storica, quando la minoranza nazionale fino ad allora egemone non era più in grado di mantenere la sua posizione di privilegio nella provincia e si dichiarò perciò disposta a rinunciare ad una parte della sua tradizionale egemonia in cambio dell'assicurazione, fissata a termini di legge, di poter conservare la parte rimanente della sua posizione di forza. Lo stesso vale per la città di Budweis nel sud della Boemia, dove l'amministrazione locale a maggioranza tedesca nel febbraio 1914 raggiunse un'intesa con i rappresentanti conservatori della maggioranza ceca della popolazione per una separazione delle liste elettorali, degli elenchi dei contribuenti e dei distretti scolastici così come per garanzie a

[42] In questo senso vedi H. GLASSL, *Der mährische Ausgleich*, cit., p. 228.

favore della rappresentanza del gruppo minoritario tedesco della città[43].

In quei casi dove la minoranza nazionale non poteva avvalersi di una posizione sociale privilegiata come retaggio della storia oppure là dove il ruolo egemone di una leggera maggioranza nazionale non era minacciata da un'altra nazionalità, la disponibilità ad una soluzione di compromesso si dimostrò molto bassa e spesso mancò del tutto.

4. *Nazione-Stato e minoranze nella Repubblica cecoslovacca dopo il 1918*

La sconfitta del Reich tedesco e della Monarchia austro-ungarica, sua alleata, al termine della prima guerra mondiale provocò un profondo mutamento nel sistema degli stati e nei rapporti fra maggioranze e minoranze nazionali. Il tracciato delle nuove frontiere rispettò solo di rado le condizioni etnico-linguistiche e la volontà politico-nazionale della maggioranza della popolazione nei territori di contestata appartenenza. Necessità strategiche, economiche e infrastrutturali delle potenze vincitrici e dei nuovi stati loro alleati ebbero un peso decisivo sulle rovine delle travolte monarchie multinazionali. Ciò vale anche per la Repubblica cecoslovacca, fondata il 28 ottobre 1918, la quale corrispondeva ai desideri politico-nazionali della stragrande maggioranza del popolo ceco e rendeva possibile anche per gli slovacchi un migliore sviluppo della propria vita sociale. Era però tutt'altro che facile conquistare la lealtà dei gruppi allogeni della popolazione del nuovo Stato, poiché questi ultimi si vennero improvvisamente a trovare nella condizione di minoranze.

La Cecoslovacchia nacque come repubblica democratico-parlamentare basata su un sistema pluripartitico. Unica fra i paesi successori della Monarchia asburgica, essa fu in grado

[43] E. BRIX, *Der böhmische Ausgleich in Budweis*, in «Österreichische Osthefte», 24, 1982, pp. 225-248.

di conservare un intatto pluralismo politico e le libertà civili fino alla crisi causata da una pressione politica esterna nell'autunno 1938. Alla stabilità politica interna della Cecoslovacchia dopo il 1918 contribuì, assieme alla favorevole situazione economica di partenza, anche la forte continuità dell'ordinamento giuridico e dell'apparato burocratico con la vecchia Austria[44]. Vi era tuttavia una differenza sostanziale con la situazione politico-nazionale della Monarchia asburgica, nella quale neppure gli austro-tedeschi (e ancor meno i tedesco-boemi) si identificavano completamente con lo Stato. Nella Repubblica cecoslovacca i cechi sentivano nettamente di essere la nazione-Stato. Accanto ad essi partecipò in modo attivo alla costruzione dello Stato una grande parte degli slovacchi (quelli che si sentivano piuttosto cecoslovacchi), la maggioranza degli ebrei (i quali, a differenza che nella vecchia Austria, erano riconosciuti come nazionalità) ed anche singoli individui di orientamento liberale e democratico appartenenti ad altre nazionalità. L'estrema varietà linguistico-nazionale dello Stato cecoslovacco del periodo interbellico agì come un elemento d'ostacolo e di disturbo nella formazione di una comune idea statale e di una cultura politica moderna[45].

La situazione giuridica delle minoranze nazionali nella Repubblica cecoslovacca si basava sulle disposizioni del trattato internazionale per la protezione delle minoranze firmato a Saint-Germain il 10 settembre 1919, che poi venne ripreso dagli articoli 128-132 della costituzione del 29 febbraio 1920. Tutti i cittadini senza distinzione di razza, lingua e religione, erano uguali davanti alla legge nel possesso dei diritti civili e politici, avevano pari accesso agli impieghi pubblici, alla libera pratica delle professioni e delle attività lavorative in genere, all'uso di qualsiasi lingua (non solo

[44] H. SLAPNICKA, *Der neue Staat und die bürokratische Kontinuität*, in K. BOSL (ed), *Die demokratisch-parlamentarische Struktur der Ersten Tschechoslowakischen Republik*, München-Wien 1975, pp. 121-147.

[45] J. MALYPETR-F. SOUKUP-J. KAPRAS (edd), *Die Tschechoslowakische Republik. Ihre Staatsidee*, I-II, Praha 1937.

TAV. 3. *Ripartizione percentuale delle nazionalità nelle regioni della Repubblica cecoslovacca 1921-1930*[46]

	Nazionalità (lingua)	Censimento	
		1921	1930
Boemia	ceca	66.54	66.76
	slovacca	0.10	0.43
	tedesca	33.04	32.38
	ebrea	0.17	0.18
	altre	0.15	0.25
Moravia-Slesia	ceca	72.12	73.72
	slovacca	0.28	0.40
	tedesca	24.67	22.85
	ebrea	0.59	0.49
	polacca	2.23	2.27
	altre	0.11	0.27
Slovacchia	ceca	2.43	3.72
	slovacca	65.69	68.37
	tedesca	4.73	4.53
	ebrea	2.39	2.01
	magiara	21.48	17.58
	russa/rutena	2.90	2.80
	altre	0.38	0.99
Russia subcarpatica	ceca	1.59	2.92
	slovacca	1.72	1.87
	tedesca	1.73	1.87
	ebrea	13.33	12.87
	magiara	17.35	15.44
	russa/rutena	62.32	63.02
	altre	1.96	2.01

della lingua materna ovvero dello Stato o d'uso regionale) nei rapporti pubblici o privati, nelle pratiche religiose e sulla stampa, in riunioni e in discorsi pubblici. Era inoltre garantito il diritto a fondare e amministrare istituti religiosi, sociali o di assistenza così come scuole nella propria lingua e in più era assicurata la possibilità di insegnamento pubbli-

[46] *Československá statistika* [*Statistica cecoslovacca*], IX, Praha, 1924, p. 43 e IIC, Praha, 1934, p. 47.

co per i figli di cittadini di ogni nazionalità, con finanziamento dello Stato o del comune[47]. Critici contemporanei lamentarono che alcune disposizioni di Saint-Germain fossero state indebolite o modificate dalla costituzione cecoslovacca[48], ma giuristi cechi ribatterono che, al contrario, gli articoli 130 e 134 rappresentavano rispetto al trattato un ampliamento della protezione per le minoranze e in particolare stabilivano il divieto di qualsiasi denazionalizzazione forzata[49].

La legge del 29 febbraio 1920 sull'uso della lingua, strettamente correlata con la costituzione cecoslovacca, proclamò il cecoslovacco (nella sua versione ceca per i paesi della corona boema, nella sua versione slovacca per la Slovacchia) lingua ufficiale della repubblica, vale a dire lingua di tutti i tribunali, degli uffici pubblici, enti statali, imprese e organi di Stato così come dell'esercito (benché nei rapporti con soldati che non conoscevano la lingua di Stato, potesse usarsi anche la loro lingua madre). La protezione delle minoranze riguardava quei distretti nei quali era presente, sulla base dell'ultimo censimento, un 20% di cittadini alloglotti. Autorità ed enti autonomi locali determinavano essi stessi la loro lingua ufficiale, ma dovevano nello stesso tempo accogliere ed evadere richieste orali e scritte nella lingua di Stato[50]. Rappresentanti delle minoranze ceche in comuni e distretti a maggioranza tedesca lamentarono spesso un trattamento discriminatorio da parte delle autorità locali tedesche[51]. Della

[47] *Sbírka zákonů a nařízení státu československého* [*Raccolta delle leggi e dei decreti dello stato cecoslovacco*], 1920, pp. 266-267.

[48] H. SLAPNICKA, *Recht und Verfassung der Tschechoslowakei, 1918-1938*, in K. BOSL (ed), *Aktuelle Forschungsprobleme um die erste Tschechoslowakische Republik*, München-Wien 1969, pp. 93-111.

[49] V. PEREK, *Ochrana menšin národnostních dle mírových smluv a skutečné poměry v naší republice* [*La tutela delle minoranze nazionali secondo i trattati di pace e i reali rapporti nella nostra repubblica*], Praha 1922.

[50] *Sbírka zákonů a nařízení* [*Raccolta delle leggi e dei decreti*], 1920, pp. 268-269.

[51] A. SEIFERT, *Vzpomínky na Liberec z doby německého útlaku* (*Ricordi di Liberec al tempo dell'oppressione tedesca*), Liberec 1946.

vecchia Austria venne conservato il sistema di ampia autoamministrazione delle nazionalità, ad esempio mantenendo la separazione del consiglio scolastico provinciale in Boemia e Moravia e dell'ordine dei medici in Boemia. Inoltre la legge sulle biblioteche del 22 luglio 1919 favorì lo sviluppo di una straordinaria rete di biblioteche, senza pari in Europa, e l'autonomia cultural-nazionale delle biblioteche comunali[52].

Tutto questo non modificò però il dato di fatto, profondamente avvertito a livello psicologico, che i tedeschi in Boemia e Moravia avevano perduto la loro posizione privilegiata dei tempi della vecchia Austria ed erano scaduti al rango di minoranza nazionale. Fu di poco giovamento che il sistema scolastico tedesco in Cecoslovacchia, nonostante la chiusura di parecchie scuole di piccole dimensioni, rimase molto esteso partendo dai *Kindergärten* fino alle Università con facoltà di ogni tipo. Nonostante il licenziamento di quasi la metà dei funzionari statali tedeschi negli anni venti, la percentuale dei tedeschi nell'impiego pubblico era negli anni trenta ancora superiore, seppur di poco, a quella ceca e inferiore, in proporzione, solo a quella ebrea[53]. L'articolata rete di associazioni e biblioteche tedesche in Cecoslovacchia era ancora più diffusa e varia che nell'epoca anteriore al 1914. Per i tedeschi dei Carpazi settentrionali in Slovacchia il sistema democratico-parlamentare del periodo interbellico significò un vero e proprio salvataggio di fronte alla progressiva magiarizzazione[54].

[52] Vedi su ciò Z. PEŠKA, *Kulturní samospráva národních menšin* [*L'autonomia culturale delle minoranze nazionali*], Praha 1933, pp. 18-25; R. LUFT, *Das Bibliothekwesen in Böhmen und Mähren während der nationalsozialistischen Herrschaft, 1938-1945*, in «Bohemia», 30, 1989, pp. 295-342.

[53] Citato in A. OBERSCHALL, *Die berufliche Gliederung der Deutschen in der Tschechoslowakei*, 1937, p. 31. Cfr. anche F. SEIBT, *Deutschland und die Tschechen. Geschichte einer Nachbarschaft in der Mitte Europas*, München-Zürig 1993, p. 279.

[54] E. JAHN, *Die parteipolitische Vertretung der Deutschen in der Slowakei*, in K. BOSL (ed), *Die Erste Tschechoslowakische Republik als multinationaler Parteienstaat*, München-Wien 1979, pp. 203-216.

All'atto pratico molti tedeschi della Cecoslovacchia ebbero raramente contatti con la lingua di Stato. La percezione dei mutamenti politici e sociali post-bellici venne influenzata negativamente soprattutto da diversi abusi della burocrazia cecoslovacca e da una effettiva discriminazione a danno di taluni gruppi sociali dei sudeti.

Nel suo rapporto con i cittadini ebrei la repubblica cecoslovacca del periodo interbellico fu, senza dubbio alcuno, il più liberale fra i paesi successori della Monarchia austro-ungarica[55]. Nei censimenti del 1921 e del 1930 agli ebrei venne data la possibilità di dichiarare a parte la loro nazionalità. Fra i cittadini di credo mosaico nel marzo 1921 si dichiararò di nazionalità ebrea il 14,1% in Boemia, il 41,97% in Moravia e Slesia, il 51,89% in Slovacchia e addirittura l'85,77% nella Russia subcarpatica[56]. Mentre in Boemia e Moravia il numero assoluto degli appartenenti alla religione ebraica continuò a scendere (una tendenza questa riscontrabile fin dal 1890), la percentuale dei cittadini di nazionalità ebrea crebbe in Boemia al 16,69% e nella Russia subcarpatica a quasi l'89%; al contrario si registrò un leggero calo di questa percentuale in Moravia e Slesia e un calo più sensibile in Slovacchia (47,82%)[57]. Nel conflitto fra tendenze all'assimilazione e sionismo il movimento nazionale ebreo fece indiscutibili progressi, ma nei paesi boemi non divenne mai abbastanza forte da imporsi in occasione delle elezioni.

La minoranza polacca in Cecoslovacchia era concentrata nei distretti orientali di quella che era stata la Slesia austriaca, ma il suo peso diminuì a causa della cessione di una parte del territorio di Teschen alla Polonia nel luglio 1920 e quindi a seguito della riforma amministrativa che condusse alla

[55] L. LIPSCHER, *Die soziale und politische Stellung der Juden in der Ersten Republik*, in F. SEIBT (ed), *Die Juden in den böhmischen Ländern*, München-Wien 1983, pp. 269-280.

[56] Calcolato secondo i dati di *Československá statistika* [*Statistica cecoslovacca*], IX, p. 89.

[57] *Ibidem*, IIC, p. 51.

creazione del *Land* Moravia-Slesia nel luglio 1927[58]. L'accordo polacco-cecoslovacco sulla reciproca tutela delle minoranze del 23 aprile 1925, manifestò l'intenzione dei due governi di concedere alle rispettive minoranze nazionali, sotto la condizione della lealtà verso lo Stato, più diritti e spazi di quelli loro garantiti dai trattati internazionali. Nel ben funzionante sistema democratico-parlamentare della Cecoslovacchia interbellica i partiti politici polacchi, alla stregua dei partiti cechi e sudeti, si divisero in quattro o cinque campi. Di fronte ad occasionali rimostranze provenienti da ambienti polacchi, gli esperti cechi per i problemi delle nazionalità sottolineavano che le condizioni del sistema scolastico polacco in Cecoslovacchia era sostanzialmente migliore di quelle che i polacchi avevano nell'antica Slesia austriaca ovvero nella contemporanea Repubblica tedesca. Il 92,1% dei bambini polacchi nel 1930 e il 92,5 nel 1933 aveva la possibilità di frequentare scuole elementari e medie con lingua polacca (non bilingui)[59].

La problematica nazionale della Slovacchia era più complicata per il fatto che un numero sempre crescente degli slovacchi politicamente attivi non si identificava con la nazione-Stato cecoslovacca. La democrazia pluralista introdotta nel 1918 assicurò condizioni favorevoli per il processo di emancipazione nazionale degli slovacchi, cosa che però venne compresa troppo tardi, o mai, dai dirigenti politici cechi. La maggior parte delle decine di migliaia di cechi residenti in Slovacchia si sentiva e operava come veri e propri cecoslovacchi, non come appartenenti ad una minoranza nazionale.

Un problema maggiore rispetto a quello posto dalla minoranza tedesca in diverse città slovacche e nella Zips era rappresentato dalla minoranza magiara, con i suoi compatti

[58] *Sbírka zákonů a nařízení* [*Raccolta di leggi e decreti*], 1927, pp. 1449-1461.

[59] J. CHMELAŘ, *Polská menšina v Československu* [*La minoranza polacca in Cecoslovacchia*], Praha 1935, pp. 57-60.

insediamenti nella parte meridionale del paese. Il rilevante calo della quota di popolazione magiara sia in Slovacchia sia nella Russia subcarpatica che emerge dal raffronto fra i censimenti del 1921 e del 1930 fu, non da ultimo, causato dal fatto che, a causa di una applicazione restrittiva del diritto di cittadinanza, il numero degli stranieri crebbe notevolmente in Slovacchia e dall'altro lato si manifestò il senso nazionale slovacco di taluni gruppi sociali i cui membri erano in precedenza registrati come magiari[60].

L'accorpamento dei dati sulle nazionalità russa, rutena e ucraina compiuto in occasione dei censimenti cecoslovacchi rispecchiava la poca chiarezza riguardo all'identità nazionale di gran parte della popolazione della Slovacchia orientale e della Russia subcarpatica, circostanza del resto ancor oggi riscontrabile.

Fra i 14,7 milioni della popolazione residente nella Repubblica cecoslovacca si contavano, al primo dicembre 1930, quasi 250.000 stranieri e 14.479.565 cittadini cecoslovacchi. Fra questi 7.406.493 erano cechi, 2.282.277 slovacchi, 3.231.688 tedeschi, 631.923 magiari, 549.169 ruteni, russi e ucraini, 186.642 ebrei (su 356.830 cittadini di credo mosaico), 81.737 polacchi[61]. Fino a quando, fino alla fine degli anni venti, la situazione economica della Cecoslovacchia rimase favorevole e la costellazione internazionale sembrò essere stabile, la Repubblica e il suo governo godettero di buona considerazione, anche se vennero presentate talune denunce contro la politica minoritaria di Praga davanti a fori internazionali.

«In ogni caso è compito della maggioranza, la quale in conformità con il principio democratico maggioritario imprime il suo carattere alla vita dello Stato, conquistare le minoranze allo Stato stesso»[62].

[60] Vedi un'analisi al riguardo in *Československá statistika* [*Statistica cecoslovacca*], IIC, pp. 45-46.

[61] *Ibidem*, pp. 47 e 80.

[62] *Poselství presidenta republiky T.G. Masaryk k 28. říjnu 1928* [*Il messaggio del Presidente della repubblica T.G. Masaryk per il 28 ottobre*

Così dichiarò il presidente T.G. Masaryk nel decimo anniversario della fondazione dello Stato, il 28 ottobre 1928. La grave crisi economica mondiale del 1929, la presa di potere dei nazionalsocialisti in Germania e l'affermarsi di regimi autoritari in tutti gli altri paesi vicini stimolò l'opposizione alla democrazia parlamentare cecoslovacca di influenti movimenti politici fra la popolazione non ceca. Neppure ampie concessioni sul terreno della tutela delle minoranze, offerte dal governo di Praga negli anni 1937-38, poterono fermare questo sviluppo[63]. Lo *status* giuridico di minoranza si dimostrò semplicemente una soluzione d'emergenza, non in grado di resistere al confronto con le rivendicazioni territoriali e la politica di potenza.

1928], Praha 1928 citato in Z. ŠOLLE, *Kontinuität und Wandel in der sozialen Entwicklung der böhmischen Länder 1872 bis 1930*, in K. BOSL (ed), *Aktuelle Forschungsprobleme*, cit., p. 46.

[63] Vedi il recente contributo V. KURAL, *Konflikt místo společenství? Češi a Němci v Československém státě 1918-1938* [*Conflitto invece di convivenza? Cechi e tedeschi nello stato cecoslovacco 1918-1938*], Praha 1993, pp. 179-191.

I tedeschi nella Prima Repubblica cecoslovacca: situazione giuridica e ricerca d'identità

di *Manfred Alexander*

A partire dalla fondazione del nuovo Stato cecoslovacco, avvenuta il 28 ottobre 1918, i suoi cittadini tedeschi, che secondo i dati del censimento del 1921 raggiungevano il numero di 3,123 milioni, vale a dire circa il 23% della popolazione totale, hanno lottato per arrivare ad una definizione della loro identità.

Mentre alcuni esponenti del mondo economico erano intenzionati a proseguire nella tradizionale collaborazione con i cechi anche all'interno dei rapporti di forza favorevoli alla nuova maggioranza, e a questo scopo prendevano in conto anche qualche sacrificio, la maggior parte della popolazione di lingua tedesca, per quanto se ne può dire, e in ogni caso comunque la gran parte degli uomini politici tedeschi, avevano manifestato riserve e anzi, con la proclamazione nell'autunno del '18 di una propria entità statale quale parte costituente della Repubblica austro-tedesca, avevano intrapreso un tentativo di secessione. Il dibattito intorno alla questione se i tedeschi fossero un secondo popolo costituente, una minoranza oppure una parte della nazione statuale cecoslovacca, si è protratto per tutto il periodo della Prima repubblica e, nell'ambito della *Landsmannschaft* dei sudeti prosegue, con i vecchi slogans, fino ad oggi. Il problema consiste nel fatto che nel punto di partenza approcci giuridici e politici si confondono con categorie psicologiche. In altre parole, la domanda su «come stavano realmente le cose», deve tenersi separata da quella su cosa propriamente si percepiva e si sentiva. Non è suffi-

Traduzione di Davide Zaffi.

ciente offrire semplicemente una lista dei diritti compresi nella Costituzione per descrivere la situazione dei tedeschi in Cecoslovacchia. La loro ricerca di una identità era influenzata piuttosto da percezioni e sentimenti che determinata da categorie giuridiche. Se si considera inoltre che su percezioni e sentimenti si sono ripercossi i successivi avvenimenti storici – come la fondazione dello stato, l'esperienza della crisi economica, l'accordo di Monaco, il periodo del Protettorato, la fuga e l'espulsione – allora appare chiaro che la domanda sull'identità dei tedeschi si urta con un complicato intreccio di motivi e di risposte personali. Si possono comunque individuare precise fasi storiche di questa ricerca d'identità, pur trovandosi spesso una accanto alle altre tutte le possibili risposte, così che ad una stratificazione storica da una parte corrisponde una contemporaneità diacronica dall'altra. La riflessione su questa problematica è al centro delle osservazioni che seguono.

In primo luogo è un'astrazione parlare della minoranza tedesca in Cecoslovacchia. La differenze regionali vanno dai compatti insediamenti di popolazione tedesca nella Boemia del nord e del nord-ovest, passando per insediamenti sparsi e isolati fino a quei tedeschi che a seguito della separazione dai territori del Reich d'anteguerra furono inglobati nei Paesi boemi e nella Slovacchia (*Hultschiner Ländchen*). Questa varietà regionale e sociale ha definito molte espressioni di vita, come il dialetto, l'atteggiamento nei confronti del mondo alloglotto circostante, l'orientamento politico. Così, mentre nei territori ad insediamento compatto della Boemia settentrionale (Reichenberg) e nell'Egerland era riscontrabile un atteggiamento di fronte alla lotta linguistica e alla crescente contrapposizione politica simile a quello della parte ceca, esso era pressoché assente nelle isole tedesche della Slovacchia, come è stato rilevato da molti osservatori. E, per finire, le capitali Praga e Brünn, a causa della loro composizione sociale (borghesia, intellettuali, alta percentuale di ebrei tedescofoni), non erano certo rappresentative per il comportamento politico della maggioranza dei tedeschi. La precaria situazione dei tedeschi è stata discussa nella stampa di queste città in modo molto più aperto e articolata, in modo più

prudente, nei suoi aspetti positivi e negativi, che nei territori periferici, mentre erano d'altro canto frequenti nel dibattito nazionale all'Università di Praga toni estremistici e antisemiti.

Questo dato di fatto conduce alla costatazione che il livello locale quale luogo di esperienza e di vita, ha influito sulla percezione della situazione dei tedeschi in Cecoslovacchia molto di più che non il livello panstatale. Così il fatto che con la fondazione di quello Stato si fossero ottenuti nuovi diritti politici e sociali, non fu mai per davvero apprezzato; lo scontro sulla lingua degli statuti di associazioni private invece ha mobilitato a lungo gli animi. Detto in maniera polemica, il «portalettere ceco in un villaggio tedesco» ha caratterizzato la percezione della situazione di minoranza dei tedeschi più nettamente che non l'atmosfera urbana ovvero la convivenza forzata tedesco-ceca a Praga o a Brünn. La maggiore differenza nel concepire il proprio ruolo e nell'articolazione politica si riscontra nei territori della Zips e a Hultschin: nella Zips non c'era una netta separazione nazionale, ma vi dominava una tradizione, risalente all'epoca del Regno d'Ungheria, fatta di collaborazione in campagna e in città fra tedeschi e magiari che prevedeva una certa discriminazione verso slovacchi ed ebrei. Ad Hultschin, invece, la situazione era marcata dall'incubo dell'oppressione politica: l'annessione alla Cecoslovacchia venne rifiutata da molta parte della borghesia tedesca e contestata in maniera dimostrativa nella vita di tutti giorni.

Queste esperienze e questi atteggiamenti differenziati fra le singole aree di insediamento dei tedeschi hanno cominciato ad unificarsi soltanto nell'ultima fase del periodo interbellico, ma anche allora il livello locale continuò a determinare la percezione più che lo Stato globalmente preso.

A ciò si aggiunge la circostanza che la percezione della situazione come minoranza è un misto di esperienze attuali e storiche che, tramite la riflessione, conferisce maggiore o minor spazio a certe problematiche. Il punto di partenza è la comparsa di interessi politici, economici e culturali. Ciò significa che un individuo o un gruppo di individui era porta-

to ad accentuare differentemente taluni problemi a seconda di quale fra le citate possibilità di comportamento prevalesse: nella pratica un industriale tedesco poteva lodare la collaborazione con i cechi sul campo economico, lamentare l'ingerenza dello Stato nella gestione amministrativa e coltivare tendenze nazionaliste nella vita privata. Questa può essere un'affermazione banale, essa significa in ogni caso che nella parallelità di possibilità diverse, finiva col prevalerne una in base a fattori che, da una prospettiva storica, non è agevole isolare dalle altre.

Ciò è dovuto al fatto che nell'effettiva situazione in cui si viveva l'appartenere ad una «minoranza oppressa» era piuttosto formula astratta che contesto reale: in molte zone del paese si trascorreva la vita gli uni accanto agli altri e inoltre i rapporti di parentela hanno aiutato a superare in maniera positiva i fossati riscontrabili nella sfera politica. Da ciò consegue per lo storico che una valutazione 'obiettiva' *ex post* non è possibile. Perfino tratti indiscutibilmente positivi della democrazia cecoslovacca – i tedeschi possedettero a ben vedere fino alla fine tutti i diritti politici che negli altri paesi mitteleuropei erano già stati soppressi – sono trattati nelle opere storiografiche dei sudeti secondo lo schema del 'sì, però' e nello stile della reciproca accusa: certo, esisteva una rete scolastica tedesca superiore a quella nel Reich, ma la precedenza data a scuole ceche nei comuni tedeschi ne rese impossibile un positivo apprezzamento. A volte, leggendo descrizioni contenute in opere posteriori si ha il sospetto che una percezione positiva venisse bloccata in maniera più o meno cosciente.

A questa si può collegare una seconda osservazione, e cioè che lo scambio delle parti nel «challenge and response», nel rapporto maggioranza-minoranza nello Stato, ha caratterizzato le relazioni politiche, in cui gli estremismi avevano il sopravvento. Emerge dalle descrizioni riguardanti il tema qui trattato che ambiti neutrali e fattiva collaborazione nella vita quotidiana non vengono menzionati ma, piuttosto, negati o deformati. Ciò vale in particolare per la conoscenza dell'altra lingua o il fenomeno del vero e proprio bilingui-

smo. Quel che per un estraneo o un osservatore di epoca posteriore appare come una pressoché insormontabile barriera – qui ceco, lì tedesco – era, sullo sfondo della tradizione boema, piuttosto l'eccezione, se si guarda ai matrimoni misti e alla vita di tutti i giorni. Pare che la polarizzazione come una specie di rappresentazione obbligatoria abbia nascosto o messo in second'ordine tutte le cose in comune: se gli intellettuali o i professori dell'Università di Praga ad esempio non potevano avere contatti gli uni con gli altri, perché così esigeva l'atteggiamento di fondo nazionalista, allora probabilmente non potevano esserci neppure collaborazioni fra musicisti o incontri fra giornalisti. Resta inteso che non si intende qui cercare un idillio dietro alle discriminazioni nazionali documentate, bensì porre la domanda se detta discriminazione sia stata davvero totale e onnicomprensiva oppure se essa venne descritta e intesa in quel modo sulla base di un ben preciso interesse. Una rottura di questa sindrome del silenzio ad opera di indagini settoriali focalizzate a livello del quotidiano non è stata ad ogni modo tentata fino ai nostri giorni. Quelle forze che si impegnarono a proseguire una certa linea tradizionale, come, ad esempio, alcuni giornalisti ebrei divennero oggetto di diffamazione su entrambi i fronti.

In questo quadro svolge un ruolo decisivo il fatto che il dialogo e la percezione delle situazione reale sono stati condizionati in buona misura, allora come oggi, da slogan e parole provocatorie. Non è senza importanza che nelle prime settimane dell'esistenza del nuovo Stato compaiono quelle espressioni provocatorie che caratterizzano ancora oggi il modo di guardare alla parte tedesca: la vera o falsa affermazione di Rašin «...con ribelli noi non trattiamo», l'espressione di Masaryk sugli «immigrati e colonizzatori», il «diritto di autodeterminazione» come appello alla coscienza mondiale e così via. In queste formulazioni è cristallizzata una percezione che poteva avere una giustificazione nel turbolento periodo dell'immediato dopoguerra, ma il modo in cui vengono regolarmente ripetute fino ad oggi, con immutata drammaticità, rende pensierosi: sembra che si abbia qui a che fare con un complesso psicologico che ha reso impossi-

bile uno sviluppo e una differenziazione del pensiero e che testimonia una situazione traumatica.

Per certi circoli di destra nello spettro dei partiti tedeschi si può anzi andare ancora un passo oltre e affermare che questi slogan, allora come oggi, sono stati strumentalizzati allo scopo di disciplinare i seguaci ed escludere i dissenzienti. Ciò si può osservare sull'esempio della rivendicazione del diritto di autodeterminazione: nell'immediato dopoguerra ciò aveva il significato di esigere un trattamento eguale a quello riservato ai cechi, ed era un appello morale alla Conferenza di pace affinché non venisse sminuito o deprezzato da dichiarazioni di altro tenore. Se nel 1919 si poteva trovare in ciò una certa giustificazione tattica, che tuttavia trascurava il momento storico e gli interessi dei vincitori, questo argomento, di continuo riproposto, è oggi diventato un'atrofizzazione astorica del pensiero che non conosce alternative, o le nega, che elude le conseguenze di questa richiesta e stimmatizza i dissenzienti. La ricerca di una unità nazionale di fronte al torto, realmente subito o meno, acquista su questo sfondo il carattere di un obbligo morale sottratto ad ogni dubbio. Nella prassi politica ciò ha significato che nei primi anni della nuova repubblica i sostenitori di una critica di principio (i 'negativisti'), si presentarono come i depositari degli interessi tedeschi e tentarono di bollare gli altri (gli 'attivisti') come 'traditori'. La conquista della libertà degli 'attivisti' da questa tutela fu un processo difficile e solo nel 1926 – a seguito della sconfitta degli oppositori di principio alle elezioni del 1925 – fu possibile una partecipazione al governo nazionale dei partiti borghesi tedeschi. La circostanza che quasi fino alla fine violenta dello Stato, imposta dall'esterno, i tedeschi hanno partecipato al governo, non ha trovato fino ad oggi nessun apprezzamento da parte della letteratura sudeta in argomento. Segno questo che ciò disturba il premeditato sdegno per l''oppressione' subita dalla minoranza tedesca.

In questo contesto non si vogliono certo negare o banalizzare le meschine vessazioni e gli abusi compiuti dalle autorità ceche, ma resta il fatto che l'esperienza dell'espulsione ha

fornito *ex post* una giustificazione pseudostorica per una ribellione morale che riguarda anche il periodo precedente. Anche storici di rango hanno tracciato con leggerezza un paragone fra il 1918 e il 1945 e sottovalutato in tal modo la forte cesura rappresentata dagli anni del protettorato; recenti opere sudete citano appena il nome di Hitler e la strumentalizzazione da questi operata sui sudeti e viene messa in campo una quasi metastorica giustizia che avrebbe castigato, col putsch di Praga del febbraio 1948 e con le sue conseguenze, i cechi, vincitori sui tedeschi, per il loro comportamento nel periodo fra le due guerre. Lo stesso vale per la frattura della Cecoslovacchia in una repubblica ceca e in una slovacca nel 1992.

Lo spostamento delle argomentazioni sul piano morale ha deformato nel conflitto fra cechi e tedeschi il fatto che si trattava in questo caso di una lotta per l'egemonia nel campo politico, economico e culturale che proseguiva, sotto mutate condizioni politiche, una tradizione risalente al XIX secolo. L'esclusione di ogni accenno al fatto che i rappresentanti del popolo ceco all'epoca della Monarchia asburgica avevano chiesto spesso e invano la parificazione della loro lingua e cultura, che dovettero faticosamente conquistarsi i loro parziali successi (la divisione dell'Università, l'elezione di un consiglio comunale con maggioranza ceca a Praga) e che si trovarono esposti ad un incerto futuro di fronte all'imporsi di idee grandi tedesche durante la guerra mondiale, riduce in modo arbitrario l'intera discussione. Nel 1918-1919 si trattava di quegli stessi cechi che durante la guerra erano stati perseguitati per le loro legittime aspirazioni e che talune misure ceche contro la parte tedesca della popolazione siano state la speculare riproposizione di disposizioni precedenti indirizzate contro i cechi, viene semplicemente sottaciuto. La nascita del nuovo Stato portò una *élite* di lingua ceca al potere e dimostrò alla soccombente *élite* tedesca – e questo può essere stato decisivo a livello psicologico – che essa non era necessaria per la costruzione di una nuova entità politica stabile. La lotta per uno proprio spazio, e anzi per l'esistenza stessa, si legò all'esigenza di una giustizia storica. Solo che una grande parte degli intel-

lettuali tedeschi in epoca asburgica aveva negato il bilinguismo dei paesi boemi, che però poi nell'ambito dello Stato cecoslovacco reclamò a proprio vantaggio. Lo spostamento della lotta per l'egemonia dal campo degli interessi politici ed economici a quello delle categorie morali di diritto e giustizia ha creato, a partire da un normale scontro all'interno di una società ordinata in modo democratico, uno scontro metastorico che è stato poi valutato sulla base di criteri teleologici. Per lo spettatore odierno ciò può apparire meno come una consapevole commistione di categorie mentali che una prova della profonda ferita nella propria consapevolezza di quella parte della popolazione tedesca di Boemia, che pretendeva per sé la guida di tutti i tedeschi della Cecoslovacchia.

Riguardo alle profonde divergenze delle due parti della popolazione si è poi dimenticato quanto esse fossero simili nel modo di pensare. Il pensiero politico ceco e tedesco all'inizio del XIX secolo venne plasmato dalle idee di Herder che nel 'popolo', vale a dire nella comunità linguistica, credeva di avere trovato il vero soggetto della storia. Quel che Herder aveva formulato con riferimento ai disparati staterelli tedeschi nella loro lotta contro le astratte idee della rivoluzione francese, la quale riconosceva solo la lealtà verso lo Stato, acquistò in seguito una propria dinamica. Se nella lingua è contenuto lo 'spirito' di un popolo (vedi le connotazioni di 'canto popolare', 'racconto popolare'), allora la perdita di quest'anima non poteva che essere un crimine nei confronti del popolo d'appartenenza e un crimine contro l'umanità, che si componeva della pluralità di 'anime popolari' di questo tipo. Se nelle condizioni di una società bi- o plurilingue la lingua aveva un valore di abilitazione alla comunicazione (e, data la tradizione europea del latino quale lingua degli intellettuali, questo era piuttosto la normalità), la lingua dopo Herder acquistò valore di per sé, divenne vero e proprio simbolo d'identità. L'individuo bilingue non possedeva così nessun'anima certa e il cambio di lingua significava una perdita dell'anima. Per quanto ciò possa apparire oggi insensato, tuttavia solo questo riferimento di filosofia morale a Herder illumina la passionalità con la quale la

lingua ceca venne innalzata nel XIX secolo al rango di una moderna e dinamica lingua di vasta comunicazione. Allo stesso tempo si comprendono i timori che, richiamandosi all'esempio dell'irlandese, scomparso nel giro di due generazioni, venivano espressi nei riguardi del ceco. Con un certo ritardo questo modo di pensare sembra abbia coinvolto anche i tedeschi, abituati fino ad allora a prevalere nella lotta linguistica, dopo la fondazione dello Stato cecoslovacco. Solo su questo sfondo appare comprensibile l'affermazione riportata al riguardo dal console tedesco a Praga Koch, il quale alla sensata esortazione a «imparare il ceco e a rimanere tedeschi» ricevette in risposta che «una volta che impariamo il ceco, siamo anche noi cechi». Ma, arrivati a tale livello di astrazione nella lotta linguistica, quest'ultima si sottrae alle categorie della ragione e della logica, la lotta per l'anima del popolo boemo può concludersi insomma soltanto con la vittoria dell'una o dell'altra parte. La lingua tedesca, così come quella ceca, presentano un'ulteriore trappola che complica la comunicazione: in entrambe le lingue viene usato il concetto di 'popolo' (*Volk/národ*) sia per la comunità linguistica, *ethnos*, sia per la società politica dei cittadini (simile al concetto francese di *nation*, che, secondo Renan, è «un plebiscite de tous les jours»). Questo significato ambivalente rese possibile che si parlasse non solo di un popolo ceco (*český národ*) come unità etnica comprendente anche i Moravi e gli Slesiani, ma anche di una nazione cecoslovacca (*československý národ*), benché, per ammissione generale, un popolo cecoslovacco in senso etnico non sia mai esistito. Non poteva dunque anche il popolo tedesco della Cecoslovacchia essere visto come una componente del popolo cecoslovacco, inteso come l'insieme dei cittadini? Come detto, ciò era appunto impossibile perché la parte tedesca intendeva con questa espressione semplicemente la cechizzazione forzata, l'abbandono della propria lingua.

Un problema ulteriore è costituito dall'ambivalenza del termine *český*, che indica tanto la lingua (ceco), quanto il paese (boemo). Per i cechi Boemia (*Čechy*) è lo stesso che ceco. I tedeschi sono così «tedeschi cechi», e questo perfino nella variante inglese «Czech Germans», nonostante le naturali e

veementi contestazioni tedesche. In tedesco di contro venne introdotta nel corso del XIX secolo la distinzione fra «lingua boema» (vale a dire ceca) e «lingua ceca o tedesca» di Boemia, al fine di tenere conto della differenza fra popolo e paese e nel contempo di sottolineare l'aspirazione tedesca a guidare il paese. I cechi invece volevano far valere con il concetto di 'diritto pubblico ceco' (vale a dire il nesso istituzionale dei *Länder* boemi), il loro diritto storico ad una posizione guida nel paese. Con sullo sfondo questi problemi linguistici, si comprende che la definizione di Masaryk dei tedeschi come «immigrati e colonizzatori» implicava qualcosa in più che non il diritto derivato dalla precedenza dell'insediamento, sul quale, in un altro contesto, si è tanto dibattuto fra storici nazionali. Quando il concetto 'nazionale' diventa un valore di per sé, allora è naturale che ogni problema venga visto sotto questa prospettiva e divenga oggetto di un accanita lotta fra le lingue, in cui un compromesso appare impossibile.

Da quanto detto apparirà chiaro che la contrapposizione nazionale in Cecoslovacchia non fu soltanto un «normale litigio» in una democrazia pluralista, ma raggiunse invece, almeno a livello dei maggiori esponenti, le dimensioni di una tragedia classica. Entrambe le parti avevano ragione, o, per meglio dire, entrambe avevano validi argomenti per la loro posizione: i tedeschi chiedevano di essere riconosciuti come secondo popolo portatore dello Stato, cosa che li avrebbe preservati dalla pretesa che imparassero il ceco (oppure di ammettere che molti tedeschi già sapevano a sufficienza questa lingua), i cechi si attendevano la parificazione della loro lingua per la quale avevano lottato così tenacemente sotto gli Asburgo. La disuguaglianza fra le due lingue – i tedeschi erano in Boemia circa un terzo della popolazione e si trovavano così in posizione di minoranza, i cechi invece erano maggioranza in Boemia ma quasi completamente circondati da tedesco-parlanti – complicò ulteriormente ogni composizione.

I politici cechi, che crearono lo Stato e le sue istituzioni, erano condizionati dal periodo precedente della lotta nazio-

nale e, pur con tutta la buona volontà di costruire uno Stato moderno secondo l'esempio della *nation* francese, molti di loro concepirono le istituzioni previste nella costituzione come strumenti per il proseguimento e il compimento di quella stessa lotta nazionale. Pur nell'apprezzamento delle strutture democratiche dello Stato, non si è mai negato che esse contenevano anche una componente non-democratica a vantaggio della maggioranza ceca o, meglio, che potessero venire strumentalizzate in questo senso. L'esempio classico è la riforma agraria, il cui scopo dichiarato era non solo l'eliminazione della disparità fra nobiltà e contadini nei rapporti di proprietà (la Cecoslovacchia fu l'unico paese dell'Europa centro-orientale e orientale ad affrontare con successo questo problema) ma, dichiaratamente, anche la soppressione dell'«ingiustizia storica» compiuta dopo la battaglia della Montagna Bianca del 1620, quando, a seguito della sconfitta dei ceti boemi (composti da cechi e da tedeschi!), i terreni confiscati furono distribuiti a nobili non boemi dell'Impero asburgico.

Se questa strumentalizzazione della riforma agraria ha per davvero avuto luogo o soltanto ha aleggiato su tutta la vicenda, dev'essere verificato con puntuali ricerche; tuttavia il rifiuto di riconoscere i prestiti di guerra come debito dello Stato colpì chiaramente la parte tedesca; nell'assegnazione dei terreni si può documentare un trattamento privilegiato dei cechi; la nazionalizzazione dei centri termali, del teatro di stato di Praga e altre misure del genere avevano motivazioni nazionali, così come le disposizioni di legge volte ad orientare verso Praga l'economia e a promuovere il sistema bancario ceco. Altre questioni sono meno facilmente decifrabili, come ad esempio la problematica connessa alla crisi economica del 1929 e i favori accordati all'industria pesante ceca da parte delle finanze statali. Esaminando però gli argomenti relativi ad una manipolazione di carattere politico-nazionale, resta il sospetto che alcuni autori non tenevano a produrre prove scientificamente fondate per l'una o l'altra interpretazione, quanto piuttosto a formulare indifferenziati atti d'accusa e a suscitare una certa atmosfera: chi è in grado di presentare tante prove per la discriminazione patita dai tedeschi, si esen-

ta dall'esaminare in dettaglio ogni singolo caso. Così si ritiene sufficiente già il sospetto per presentare la Repubblica cecoslovacca come uno Stato non democratico, per diffamarne il sistema politico e per parlare in termini generali di una violenza perpetrata sui tedeschi. E il fatto che i tedeschi con l'accordo di Monaco abbiano finalmente coronato la loro aspirazione politico-nazionale di «rientrare nel Reich», ottiene maggior risalto della contemporanea perdita dei loro diritti democratici e del loro benessere economico. E forse si nasconde una certa consapevolezza di tutto ciò nel fatto che si riconosce così poco valore alle strutture democratiche dello Stato cecoslovacco: dove tutto era cattivo, non c'è niente da rimpiangere; se però si ammette che si è contribuito al male, si è costretti ad una riflessione e all'autocritica.

Per ammissione generale, i tedeschi in Cecoslovacchia disponevano, alla pari dei cittadini di altre lingue, di tutti i diritti politici e della possibilità di agire sul piano politico, economico e culturale. La costituzione non compiva alcuna discriminazione sociale, sotto questo punto di vista, fra i cittadini. Proprio questo venne però sempre rimproverato ai padri costituzionali: non era sufficiente possedere i diritti individuali, occorreva concedere anche diritti collettivi. Non si è mai chiarito esattamente cosa dovessero contenere questi diritti collettivi: dovevano essere una specie di Stato associativo per gruppi entro il territorio statale oppure, ad esempio, una autonomia territoriale – secondo il modello svizzero spesso menzionato, con la relativa articolazione in cantoni nazionali – oppure una forma di autonomia personale, di cui ancora in epoca asburgica parlava Karl Renner. Questo avrebbe significato in pratica la parificazione delle lingue, o detto altrimenti, avrebbe presupposto una organizzazione dello Stato bi-o plurilingue a tutti i livelli. Ad una richiesta scritta in tedesco alle autorità avrebbe così dovuto venir data ovunque risposta in tedesco, cosa che avrebbe perpetuato i rapporti dell'epoca austriaca e reso superfluo l'apprendimento della lingua ceca da parte di elementi di altre lingue. Proprio questo sembra essere stato il motivo per la continua ripresa dell'argomentazione. A mio giudizio dietro a simili spesso complesse formule giuridiche che sollecitava-

no, oltre a diritti individuali, diritti collettivi vi era il rifiuto della lingua ceca. Il dibattito venne ridotto all'essenziale dall'osservazione di Koch «imparare il ceco e rimanere tedeschi».

Se si può muovere il rimprovero ai costituenti cechi di avere tenuto poco conto dei rapporti sociali, esso riguarda piuttosto il centralismo statale. Questo toccò in pari misura tedeschi e slovacchi e questo centralismo, vale a dire la carente disponibilità a promuovere un'autentica federalizzazione del Paese, ha prodotto il pretesto nel 1937 per l'inasprimento della polemica dei tedeschi, nel 1939 l'occasione di politica interna per la proclamazione dello Stato indipendente slovacco ed infine nel 1992 per il crollo dello Stato. In questo contesto si dimentica spesso l'Ucraina subcarpatica, che per tutto il periodo interbellico ha avuto lo *status* di una colonia amministrata da Praga piuttosto che quella di componente autonoma dello Stato con proprie strutture. L'argomento contrario, che cioè i *Länder* boemi possedevano già una articolazione interna e che una divisione in province linguisticamente definite sarebbe stata antistorica, non è valido perché le vecchie frontiere dei *Länder* erano ancora frontiere dinastiche, superate ormai di fronte alle esigenze della società moderna. Rimane sovente inespressa dai cechi l'ambizione di volere attestare la vittoria del movimento nazionale ceco conferendo un'impronta ceca all'intero paese; il partner secondario, quello slovacco, doveva in certo modo venire incorporato nell'elemento ceco e il termine 'cecoslovacco' essere un termine sostitutivo di 'pan-ceco'.

È opportuno ricordare in questo contesto anche la spesso meschina applicazione di disposizioni amministrative ad opera di funzionari cechi, cosa che provocò una permanente irritazione dell'altra parte. La determinazione dell'uso della lingua nei vari distretti giudiziari, ad esempio, che prevedeva per i territori con il 20%, o più, di popolazione allogena l'uso della rispettiva lingua, seguiva un principio ripreso dall'epoca asburgica. Più tardi, voci oppure reali tentativi di modificare i distretti giudiziari, per ottenere che in molti di essi i non-cechi scendessero sotto il limite del 20%, provo-

carono irritazioni senza sosta. Ciò ricorda l'inurbamento del periodo susseguente alla fondazione dello Stato, quando, ad esempio la città tedesca di Brünn tramite una riorganizzazione amministrativa divenne una grande città a maggioranza ceca. Simili iniziative di riordino potevano anche essere motivate razionalmente ed essere, dal punto di vista tecnico-amministrativo, funzionali, tuttavia contenevano pur sempre anche una componente politico-nazionale. Quest'aspetto venne per l'appunto visto e combattuto da parte tedesca, mentre da parte ceca quest'argomento appare una esagerazione o un eccesso di sensibilità. Di nuovo bisogna registrare che la mancanza di onestà e di fiducia da entrambe le parti rese più difficile il rapporto reciproco.

Le fasi della ricerca di identità dei tedeschi in Cecoslovacchia e, più tardi, quella dei sudeti al di fuori delle frontiere di quest'ultima, dipesero e dipendono da circostanze politiche, che o influenzarono questo processo oppure ne furono una reazione. Osservando le singole fasi si può constatare la predominanza di un atteggiamento particolare senza che esso divenga mai esclusivo. Occorre piuttosto sottolineare che in parallelo e in reciproca dipendenza erano rinvenibili diverse prese di posizione, che cioè 'opportuno' e 'inopportuno' convivevano.

La prima fase del processo di ricerca d'identità dei tedeschi nella Cecoslovacchia di recente fondazione fu contraddistinta dalla paralisi. Con la proclamazione di uno Stato cecoslovacco e con la presa di possesso militare dell'intera regione da parte di truppe ceche, l'antico rapporto fra dominanti e dominati venne d'improvviso capovolto. Non solo vennero occupate antiche città tedesche, ma tramite l'incorporazione nella città dei villaggi cechi circostanti, città tedesche persero il loro esclusivo carattere tedesco o divennero a maggioranza ceche (come nel già citato caso di Brünn/Brno). Il sentimento che la propria patria fosse diventata straniera, venne rafforzato dall'emarginazione politica, poiché i tedeschi non presero parte né alla fondazione dello Stato né alla elaborazione della carta costituzionale. Suscitava rancore non solo il fatto che i cechi credevano di potere fare a meno dei tedeschi, ma anche,

e ancor di più, che essi in questo ebbero successo. Rotti i tradizionali legami con Vienna, gli abitanti di Reichenberg ed Eger, Iglau e Znaim non avevano fra di loro nulla in comune se non il rammarico per la nuova situazione, cioè di sentirsi, nel nuovo Stato, cittadini di secondo grado.

Alla fase della paralisi si accoppiò e seguì la fase della ribellione, che dapprima si manifestò nella proclamazione dei quattro *Länder* «Boemia tedesca», «Sudetenland», «Moravia meridionale tedesca» e «Böhmerwaldgau» come componenti della Repubblica austro-tedesca con capitale Vienna, per la qual cosa si cercò all'esterno un riconoscimento sotto lo slogan del diritto all'autodeterminazione. Come dimostra uno sguardo alla carta geografica, una simile soluzione territoriale avrebbe avuto un senso solo se i *Länder* austriaci così concepiti fossero stati uniti con la Germania sconfitta. Sul piano interno, la ribellione contro l'inglobamento nello Stato cecoslovacco culminò con la chiamata a tenere dimostrazioni pubbliche contro il divieto di partecipare alle elezioni austriache. Le vittime, dovute ad una reazione eccessiva dei soldati cechi a Kaaden (4 marzo 1919), vennero presentate come i martiri del diritto all'autodeterminazione dei tedesco-boemi e devono svolgere questo ruolo anche oggi.

La terza fase seguì senza soluzione di continuità e sfociò nel massimalismo degli esponenti politici tedesco-boemi totalmente avversi al nuovo Stato. Dalla circostanza che cechi e slovacchi, senza la partecipazione dei tedeschi e delle altre nazionalità, avevano costituito l'Assemblea nazionale rivoluzionaria e nell'ambito di questa avevano elaborato la costituzione, i massimalisti trassero la conseguenza che questo difetto di nascita dello Stato doveva venire rimosso prima che si potesse parlare di una collaborazione politica fra tedeschi e cechi nel nuovo stato. Per quanto questa posizione apparisse logica e fondata, essa aveva tuttavia due svantaggi: in primo luogo anche i negativisti, nonostante la loro opposizione di principio allo Stato, dovevano prendere parte alle elezioni, per ottenere mandato politico per il loro orientamento, col che però accettavano la situazione di fatto creata dai cechi; in secondo luogo in una democrazia conta alla fin

fine la maggioranza all'interno delle istanze legislative. Perciò fino a quando cechi e slovacchi, pur in presenza di divergenze politiche fra di loro, rimanevano uniti nel respingere le richieste dei massimalisti tedeschi, non vi era alcuna prospettiva di poter cambiare le cose per via democratica.

Accanto ai massimalisti, che in un primo tempo dominarono il dibattito pubblico screditando i pareri diversi come tradimenti politici, vi furono fin dall'inizio personalità che approvavano una collaborazione con i cechi anche nelle condizioni createsi nel nuovo Stato. Se nel 1918 si trovano esempi solo fra i rappresentanti dei circoli economici, rimanendo i socialdemocratici in una prudente posizione critica nei confronti dei massimalisti, a partire dal 1924 anche i cristiano-sociali tedeschi e la Lega dei contadini si collocarono sulla via di una politica attivista. La loro idea era che solo una partecipazione politica dei tedeschi alla attività legislativa e all'amministrazione poteva condurre ad un progressivo cambiamento della situazione psicologica e, su questa base, sarebbe seguito un aumento del peso politico della componente tedesca della popolazione nello Stato. Di fronte alla stampa nazionalista dei due campi la politica di questi partiti d'interesse ebbe per lungo tempo poche possibilità di affermarsi. Solo quando, dopo il trattato di Locarno del 1925, svanì la speranza di una soluzione imposta dall'esterno, e quando i partiti cechi e slovacchi si divisero a causa di discordie ideologiche o di opposti interessi e nel contempo i nazionalisti tedeschi si ritrovarono indeboliti dall'esito delle elezioni dell'autunno 1925, si produsse la necessità parlamentare ed insieme la disponibilità a coinvolgere i tedeschi nel governo nell'autunno 1926 (governo Švehla). L'ingresso dei partiti attivisti tedeschi nel governo del paese chiuse la fase di scontro che aveva caratterizzato il sorgere della Cecoslovacchia. Da quel momento in poi fino quasi alla distruzione dello Stato provocata dall'esterno, nel governo della Cecoslovacchia sedettero sempre anche ministri tedeschi.

La fase successiva coincide con l'irruzione in Cecoslovacchia della crisi economica mondiale nel 1932, quasi in contemporanea con l'avvento del nazional-socialismo in Ger-

mania, e può definirsi con i termini di 'movimento di raccolta' e 'tedeschi d'oltre frontiera'. Durante l'intera esistenza della Cecoslovacchia si udirono voci che richiedevano una fusione politica di tutti i tedeschi in un unico partito o in un'organizzazione soprapartitica per essere in grado di sostenere con maggiore forza le richieste tedesche. Agli esponenti dei partiti è sempre stato rimproverato il fatto che essi, con un atteggiamento riprovevole dal punto di vista nazionale, avrebbero impedito la realizzazione delle richieste massimaliste dei tedeschi. Con questa critica si eludeva il fatto che solo la pluralità di interessi al di sopra delle frontiere linguistiche poteva condurre a coalizioni politiche. A seguito della crisi economica mondiale, l'invito a dare vita ad una unione nazionale riprese piede e trovò in Konrad Henlein la figura del leader. Una tale unione non doveva necessariamente condurre ad un irredentismo organizzato e, nell'ambito di un normale sviluppo, non avrebbe disdegnato di operare all'interno di un sistema democratico. Questo movimento tuttavia si incrociò con un altro movimento sul piano internazionale.

La denominazione di 'tedesco sudeto' risaliva certo ad un'epoca precedente e aveva già nel 1924 preso piede presso il grande pubblico riducendo l'uso del più vecchio 'tedesco-boemo'. Essa assunse però il suo vero significato solo nell'idea del tedesco-sudeto come parte del popolo tedesco d'oltre frontiera. Coltivando l'aspirazione a che tutti i tedeschi dovessero, per quanto possibile, vivere in uno Stato, l'idea di uno Stato pantedesco era sorta ben prima dell'avvento di Hitler. Questa era stata in fondo, senza che lo si dicesse apertamente, la speranza ancora nel 1918 dei separatisti tedesco-boemi. In diversa misura i gruppi tedeschi sono stati oggetto durante la Repubblica di Weimar di 'attività nazionali' ufficiali e ufficiose. A loro volta anche rappresentanti dei tedeschi di Cecoslovacchia hanno cercato consiglio e aiuto materiale a Berlino. Fino a quando questo tipo d'azione rimase una semplice appendice alla politica estera del Reich, essa costituì solo un motivo di irritazione per i paesi che ospitavano popolazioni tedesche. Quando però il Terzo Reich acquistò forza politica e non disdegnò l'impiego di aperta

propaganda e di mezzi di pressione al fine di soccorrere politicamente i tedeschi d'oltre frontiera là dove appariva opportuno, a quel punto questi tedeschi non potevano non divenire 'quinte colonne' e con ciò pericolosi per la stabilità politica degli stati.

Una volta che un gruppo tedescofono accettava di riconoscersi come 'tedeschi d'oltre frontiera', da questa idea doveva necessariamente seguire la richiesta di un 'ritorno al Reich'. La realizzazione di questa speranza era però in molti casi semplicemente impossibile nelle condizioni di mescolanza secolare degli insediamenti nelle regioni orientali d'Europa, se non si ricorreva a trasferimenti di massa. Ad ogni modo questa idea era antistorica, poiché negava le tradizioni locali. La brutale realizzazione delle pretese del Reich – appoggiate o no dai tedeschi d'oltre frontiera – doveva condurre alla distruzione dei nuovi stati e delle antiche strutture sociali.

È opportuno ritenere che quella maggioranza di sudeti che applaudiva allo slogan del 'ritorno al Reich', e tanto più quella minoranza che vi si opponeva ed era disposta a fare ben poche concessioni allo spirito del tempo, furono entrambe tradite nei loro rispettivi desideri. I due gruppi pagarono all'indomani dell'accordo di Monaco del 28 settembre 1938 l'annessione al Reich con la perdita della sicurezza del diritto, della libera scelta politica e del benessere economico. Per lungo tempo molti non capirono che le loro aspettative erano state tradite dal Führer, il quale non era assolutamente interessato ad una soluzione della questione sudeta nel senso della tradizione boema. Così il protettorato di Boemia e Moravia divenne quasi una colonia del Reich, nella quale la popolazione locale difficilmente poteva salire oltre il livello amministrativo medio, sebbene agli occhi della maggioranza ceca tutti i tedeschi venissero identificati con i criminali della politica razziale pantedesca. Benché gli stessi tedesco-sudeti fossero diventati vittime, essi rimasero bollati con l'odio suscitato dal violento regime del Reich e per questo pagarono alla fine della guerra con la fuga o l'espulsione.

Solo l'espulsione, come torto subito collettivamente, ha suscitato il sentimento di comunanza dei tedeschi dei *Länder* boemi, che in esilio, si trattasse di ex-sostenitori o di ex-avversari di Henlein, in certa misura si riconobbero come sudeti e in tal modo presero a definirsi. L'ultima fase della ricerca d'identità fu dunque, per ironia della storia, legata alla perdita proprio di questa identità, poiché i sudeti erano diventati, come emigrati nella nuova Repubblica federale tedesca e in Austria (nella DDR una organizzazione politica ad hoc non era possibile), un unico gruppo, che si adattò al nuovo milieu economico e sociale, anche se alcuni per nostalgia o per calcolo politico continuarono – e continuano – a sostenere l'idea di una identità sudeta.

Se si considera l'intero complesso del rapporto fra tedesco-boemi e cechi negli ultimi cento anni, sembra che si tratti dello scontro di un comportamento politico premoderno di vaste masse col pensiero nazionale e con la lotta per il potere di una minoranza della popolazione. Le categorie di un modo di pensare nazionalista vennero strumentalizzate da una giovane e ambiziosa *élite* ceca contro la tradizionale società boema e la lotta di potere che ne risultò condusse purtroppo – a seguito dell'intervento di potenze straniere – dapprima all'oppressione della maggioranza e finì poi con l'espulsione della minoranza. Queste soluzioni radicali coprirono a loro volta il fatto che nel corso della Prima Repubblica cecoslovacca presso i tedeschi erano osservabili anche indizi di una crescente tolleranza, la conoscenza delle lingue si diffuse e si cominciava ad abituarsi ai nuovi rapporti di maggioranza-minoranza. Il tempo per uno sviluppo 'normale' fu però troppo breve, poiché nel periodo di grave emergenza susseguente alla crisi economica mondiale i turbolenti tornarono ad imporsi da una parte e dall'altra.

Appartiene alle conclusioni, a volte disagevoli, dello storico il riconoscere che i problemi delle società non scompaiono, ma, dopo periodi di apparente distensione, tornano alla superficie in altra forma. I cechi si sono liberati in successione, dopo la seconda guerra mondiale, dei tedeschi, del regime comunista e degli slovacchi, per riscoprire che in un mondo

sempre più interconnesso, un'esistenza di isolamento nazionale non è possibile e che la necessità di un aiuto e di una cooperazione internazionale per la ricostruzione è tornata a rafforzare il peso del vicino tedesco. Talune voci di parte ceca come di parte sudeta hanno ripreso nei quattro anni che sono trascorsi dalla 'rivoluzione vellutata' i toni striduli del vecchio litigio, ma le circostanze sono radicalmente mutate. Al posto della tradizionale rivalità bilaterale si afferma ora il passaggio a contesti più ampi, nei quali trovano posto stati grandi e piccoli. Ciò può significare che anche la ricerca di una identità nazionale ceca, alla quale si è fatto cenno nelle osservazioni contenute nel presente articolo, entra in una nuova fase nella quale trova posto il riconoscimento del passato bilingue dei *Länder* boemi, e soprattutto che l'epoca della uniformità etnica della popolazione boema è stato soltanto un intermezzo e che la cooperazione al di sopra delle frontiere linguistiche torna ad essere un fatto normale, così come vuole la tradizione mitteleuropea.

Indicazioni bibliografiche

Poiché il testo è stato concepito in forma di saggio, si è rinunciato alle note. Le idee qui sviluppate derivano dalla seguente raccolta di atti:

Deutsche Gesandtschaftsberichte aus Prag. Innenpolitik und Minderheitenprobleme in der Ersten Tschechoslowakischen Republik, Teil I: *Von der Staatsgrundung bis zum ersten Kabinett Beneš. 1918-1921*, ausgewählt, eingeleitet und kommentiert von M. ALEXANDER (Veröffentlichungen des Collegium Carolinum, Bd. 94/1), München-Wien 1983; Teil II: *Vom Kabinett Beneš bis zur ersten übernationalen Regierung unter Švehla, 1922-1926*, München-Wien, 1994; Teil III: *(1926-1933)*, è in preparazione.

Riflessioni introduttive e bibliografia si trovano in altre pubblicazioni dell'autore, fra cui:

Leistungen, Belastungen und Gefährdungen der Demokratie in der Ersten Tschechoslowakischen Republik, in «Bohemia», 27, 1986, pp. 72-87.

Phasen der Identitästfindung der Deutschen in der Tschechoslowakei, 1918-1945, in H. KLUETING (ed), *Nation-Nationalismus-Postnation. Beiträge zur Identitätsfindung der Deutschen im 19. und 20. Jahrhundert. Festgabe für Leo Haupt*, Köln-Weimar-Wien, 1992, pp. 123-132.

Schwierige Vergangenheit. Die tschechische Diskussion über die Vertreibung der Deutschen aus der Tschechoslowakei und deren Folgen, in «Bohemia» 28, 1994, in corso di stampa.

Per il XIX secolo vedi anche le seguenti opere che contengono la letteratura più importante:

J. KOŘALKA, *Tschechen im Habsburger Reich und in Europa 1815-1919: sozialgeschichtliche Zusammenhänge der neuzeitlichen Nationsbildung und der Nationalitätenfrage in den böhmischen Ländern*, München, 1991.

J. KOŘALKA, *Češi a Němci v novobodé středni Evropě: rozdílné dimenze jejich vztahů*, in *Slavogermanica II. Čechy a Sasko v promenach dejin*, Usti nad Labem 1993, pp. 23-48.

Per il XX secolo:

F. LEONCINI, *La questione dei Sudeti 1918-1938*, Padova 1976.

Nazione e minoranze nazionali nel pensiero di T.G. Masaryk

di *Francesco Leoncini*

«La nazione, questa strana figura, ritorna. Chi l'avrebbe creduto, dopo un'eclissi di quasi mezzo secolo appena perturbata dalla presenza dell'esaltazione gollista? ... La nazione era diventata una vecchia appendice mitologica».

Così le prime righe dell'ultimo saggio del brillante politologo francese Alain Minc, intitolato *La vendetta delle nazioni*[1]. E non v'è dubbio che la fine del blocco sovietico, la riunificazione tedesca e il disgregarsi della stessa Unione Sovietica non solo abbiano riproposto l'idea di nazione ma nel complesso ci abbiano riportato ad una situazione analoga a quella successiva alla dissoluzione della Monarchia asburgica. Ancora una volta è andato in frantumi un blocco di alleanze che costituiva un elemento determinante dell'equilibrio europeo e con esso un grande impero multinazionale. Anche allora, come negli anni recenti, le grandi potenze occidentali si sono dimostrate riluttanti all'idea che la fine dell'alleanza politico-militare (gli Imperi centrali ovvero il Patto di Varsavia) potesse pure comportare la scomparsa di una compagine statale (l'Austria-Ungheria ovvero l'Urss) che sembrava invece dovesse continuare ad agire come forza di aggregazione di componenti etniche, sociali, religiose molto diverse tra loro e come tale dovesse continuare ad avere un ruolo ben preciso e positivo nel contesto internazionale. Le potenze dell'Intesa impiegarono quattro anni ad accettare la distruzione della Monarchia danubiana, meno attenzione ebbe da parte dell'Occidente l'Unione Sovietica di Gorbačëv[2].

[1] A. MINC, *La vendetta delle nazioni*, Milano 1993, p. 1.

[2] Questo anche perché non si resero conto della gravità della crisi che investiva il paese. È quanto appare dai verbali del vertice del G-7 a

Certo è che sono riapparsi con assoluto rilievo il problema dell'autodeterminazione dei popoli e quello ad esso strettamente correlato delle minoranze nazionali. Credo allora sia estremamente utile, oltre che essere operazione con una sua intrinseca originalità culturale, riproporre al riguardo il pensiero di un grande artefice di quello che fu l'ordinamento europeo del I dopoguerra, vale a dire Tomáš Garrigue Masaryk.

Vale qui subito la pena di sgombrare il campo da una certa interpretazione negativa che accompagna ancor oggi quelli che furono i risultati della Conferenza della pace di Parigi, quasi che essi siano stati la causa della Seconda guerra mondiale e non invece l'arrendevolezza delle potenze occidentali nei confronti di Hitler, di cui Monaco fu solo l'ultimo atto. Altro che i presunti errori di Versailles! La creazione dello Stato ceco-slovaco e degli altri nuovi stati dell'Europa centro-orientale, quali la Polonia e la Jugoslavia, non furono il prodotto di laboratorio della tanto vituperata Conferenza della pace quanto piuttosto la risultante di un ben definito processo storico, un'ineludibile conseguenza degli eventi. Il fatto è che i popoli emergenti in questo momento storico erano soprattutto gli slavi della Monarchia danubiana; erano questi che con la guerra e dalla guerra ottenevano il riconoscimento della loro individualità nazionale, erano essi che completavano il ciclo del loro risorgimento storico, non tanto il popolo tedesco che aveva già raggiunto la sua unità e indipendenza nel secolo scorso e ora era caduto vittima della svolta imperialistica che ne aveva successivamente caratterizzato lo sviluppo politico[3].

Ma se nel 1919 il diritto di autodeterminazione doveva intendersi riferito a degli aggregati di piccole nazioni come

Londra nel luglio del 1991, al quale Gorbačëv si presentò per l'ultima volta sulla scena politica internazionale come presidente dell'Urss. Cfr. i testi pubblicati in «La Stampa», 13 giugno 1993, p. 10.

[3] Su questa linea interpretativa si muove il mio lavoro su *La questione dei Sudeti 1918-1938*, Padova 1976, 1979[2]; trad. ted. *Die Sudetenfrage in der europäischen Politik. Von den Anfängen bis 1938*, Essen 1988.

nel caso degli slavi del sud e dei cechi e slovachi, perché in questo senso andavano le richieste degli stessi popoli interessati, ora, dopo l'esperienza comunista e in seguito al fallimento della prospettiva di un equilibrato sviluppo all'interno di quelle formazioni statali, esso va senz'altro riferito alle singole componenti nazionali, vale a dire sloveni, croati, slovachi ed evidentemente anche ai diversi popoli dell'ex-Urss. Il problema è un altro, e cioè di come deve essere vissuta questa rinnovata autocoscienza nazionale sia nei rapporti interni, verso chi non appartiene alla stessa etnia, sia nell'ambito internazionale. E qui ci è sicuramente di grande aiuto rileggere l'opera cardine del programma politico di Masaryk, vale a dire *La Nuova Europa. Il punto di vista slavo* [*Nová Evropa. Stanovisko slovanské*][4].

La prima versione del libro il leader ceco la scrisse in Russia nel 1917. All'origine il primo scopo era quello di far conoscere ai soldati cechi e slovachi, che, mandati sul fronte russo, avevano in seguito disertato e rivolto le armi contro gli Imperi centrali (essi poi costituirono il primo nucleo delle forze occidentali antibolsceviche), quali fossero i problemi fondamentali della guerra. Il manoscritto venne definitivamente completato nell'ottobre 1918 negli Stati Uniti e usci lo stesso anno contemporaneamente in francese e in inglese, a Parigi e a Washington; nel 1920 fu pubblicato a Praga[5].

In esso egli riprende temi e contenuti che aveva già esposto nel saggio *Problém malého národa* [*Il problema del piccolo popolo*] del 1905 e nella conferenza tenuta al King's College dell'Università di Londra nell'ottobre del 1915 dal titolo *The Problem of Small Nations in the European Crisis*. Ritornerà sugli stessi argomenti nel volume *Světová revoluce. Za války a ve válce 1914-1918*. Vzpomíná a uvažuje T.G. Masaryk [*La rivoluzione mondiale 1914-1918. Durante la guerra*

[4] Il volume sarà prossimamente pubblicato in italiano dalla casa editrice Studio Tesi di Pordenone, a cura dello scrivente.

[5] Il testo è stato da me consultato nell'edizione francese *L'Europe nouvelle*, Paris, 1918.

e nella guerra. Ricorda e considera T.G. Masaryk], opera uscita nel 1925 ma che idealmente può essere letta come la premessa della «Nuova Europa»: dalla «Rivoluzione mondiale» alla «Nuova Europa».

Ai contenuti razzistici e imperialistici presenti in maniera sempre maggiore nelle diverse concezioni di *Mitteleuropa*, Masaryk aveva opposto fin dall'autunno 1916, nella rivista «The New Europe», fondata a Londra assieme ai suoi amici inglesi Henry Wickham Steed e Robert William Seton-Watson, il quadro di un'Europa caratterizzata dal liberalismo e dalla democrazia, fondata sul diritto di autodeterminazione di tutti i popoli e sui diritti delle minoranze, liberata dalla strapotenza tedesca e zarista e organizzata in una comunità soprannazionale. Sono questi i concetti che vengono ulteriormente approfonditi nel volume preso qui in considerazione.

Al centro del pensiero espresso da Masaryk c'è, a mio avviso importantissima, l'interpretazione, democratica dell'autocoscienza nazionale, l'autocoscienza nazionale dev'essere ancorata agli ideali di umanità, democrazia e tolleranza[6]. Tutto il suo discorso ruota attorno a questo nucleo centrale. «Una delle forze potenti della democrazia è il movimento delle nazioni»[7], egli afferma fin dalle prime pagine e in senso herderiano sostiene che la nazione e non lo Stato è l'organo naturale dell'umanità.

«L'umanità è l'albero – aveva scritto in *Problém malého národa* – i singoli popoli sono i singoli rami. L'umanità si manifesta nei singo-

[6] Questo aspetto è sottolineato di recente anche dallo storico ceco Milan Otáhal: «Das 'Tschechentum' verband er in seinen Überlegungen nicht mit dem ethnischen Nationalismus, sondern mit einem universalgültigen Humanismus». Cfr. M. OTÁHAL, *Revolution der Intellektuellen? Die tschechischen Intellektuellen und der Totalitarismus*, in «Wissenschaftskolleg-Jahrbuch», 1991/92, p. 259. Cfr. pure il suo saggio *Alcuni aspetti del pensiero ceco moderno*, in Fondazione Agnelli (ed), *Democrazie da inventare. Culture politiche e stato in Ungheria e Cecoslovacchia*, Torino 1991, pp. 21-36.

[7] *L'Europe nouvelle*, cit., p. 56.

li popoli, che sono parte del tutto e in questo si fonda il diritto di ciascun popolo»[8].

Proprio per questo, e l'aveva sottolineato nella conferenza al King's College, non deve esserci alcun *Herrenvolk*, nessun popolo dominatore, bensì uguaglianza tra nazioni. Quei principi di *Liberté*, *Egalité*, *Fraternité* che la Rivoluzione francese aveva riconosciuto nei rapporti tra gli individui debbono valere anche nei rapporti tra nazioni. Essi stanno alla base della democrazia all'interno delle singole nazioni e debbono costituire il fondamento anche delle relazioni internazionali[9]. E qui mi vengono in mente le parole espresse in anni più recenti da un grande europeista italiano, Altiero Spinelli, quando a proposito della mancata realizzazione di adeguate istituzioni federali europee doveva constatare:

«La democrazia è rimasta la norma di vita interna dei singoli stati, ma non è diventata il principio di organizzazione della vita pubblica in quel grande e decisivo territorio che è l'Europa»[10].

Anche il diritto di ciascun popolo alla propria lingua assume in questo contesto un carattere del tutto particolare. La cura della propria lingua nazionale, della propria cultura è un fattore di democrazia, non va considerato come fine in sé ma uno strumento di acculturazione delle masse, di riappropriazione della propria identità. «Siamo il popolo di Comenio», aveva esclamato nel saggio del 1905 e sempre lì aveva affermato: «Innanzitutto è nostro compito occuparci dell'educazione e dell'autoeducazione... La scuola deve essere la nostra preoccupazione, se è vero, quello che ha detto Comenio, che soltanto con l'istruzione l'uomo diventa uomo»[11]. Qui viene alla luce un altro elemento qualificante del pensiero del leader ceco: l'assoluto rilievo che egli dà

[8] Praha 1947³, p. 10.

[9] Cfr. p. 28 dell'ed. ted. *Das Problem der kleinen Völker in der europäischen Krisis*, Praha 1922.

[10] Cfr. A. SPINELLI, *La crisi degli stati nazionali. Germania, Italia, Francia*, Bologna 1991, p. 125.

[11] *Problém malého národa*, cit., p. 26.

all'azione educativa. È solo dalla profonda opera di diffusione di una cultura aperta agli ideali di libertà e responsabilità che nasce per Masaryk un cittadino autonomo di fronte al mondo e di fronte al prossimo, che obbedisce alla democrazia per una convinzione morale, e non per una costrizione, e partecipa perciò attivamente alla vita della *polis*[12]. Non si può far a meno di ricordare a questo riguardo come il pensiero di Masaryk risenta della tradizione anglosassone, della quale era intessuta tutta la sua formazione. I suoi filosofi preferiti erano Hume, Locke, Stuart Mill ma anche il francese Auguste Comte. In questo suo assegnare un ruolo preminente nella società alla scuola e all'educazione, il suo pensiero mostra una profonda analogia con quello di uno dei padri fondatori degli Stati Uniti d'America, l'autore stesso della dichiarazione di indipendenza, Thomas Jefferson, di cui tra l'altro quest'anno ricorre il 250° anniversario della nascita. Ebbene per Jefferson la garanzia per realizzare il massimo di felicità pubblica possibile era non tanto l'esistenza di un governo forte quanto piuttosto di una società sana e perché la società fosse sana era necessario un energico impegno per la sua educazione che sviluppasse quello che egli riteneva essere l'innato senso morale degli uomini. Una capillare e coraggiosa politica di istruzione pubblica era per Jefferson la pietra angolare di una ordinata e pacifica convivenza civile[13].

D'altra parte Masaryk nella sua dichiarazione di Washington del 18 ottobre 1918, nella quale presentava i fondamenti spirituali della futura vita politica del nuovo Stato ceco-slovaco affermava espressamente che esso avrebbe fatto propri gli ideali della democrazia moderna e si sarebbe ispirato in particolare al modello della democrazia americana. Se da un lato egli si rifaceva a Comenio e alla tradizione culturale e spirituale dei Fratelli Boemi, dall'altro si riallac-

[12] Cfr. M. OTÁHAL, *Alcuni aspetti*, cit., pp. 30-31.

[13] Cfr. A. AQUARONE (ed), *Antologia degli scritti politici di Thomas Jefferson*, Bologna 1961, in particolare il saggio introduttivo. Ora cfr. pure M. SYLVERS, *Il pensiero politico e sociale di Thomas Jefferson. Saggio introduttivo e antologia dei testi*, Manduria-Bari-Roma 1993.

ciava agli ideali espressi nella proclamazione di indipendenza dell'America del Nord, ai principi di Lincoln e alla «Dichiarazione dei diritti dell'uomo» fatta dalla Rivoluzione francese[14].

Il principio di nazionalità non doveva comunque essere disgiunto dall'internazionalismo.

«Le nazioni europee – si legge in *Nová Evropa* – proprio rendendosi individuali, tendono ad avvicinarsi nei loro rapporti economici riguardanti le comunicazioni (ferrovie ecc.) e la loro cultura tecnica; ma l'individualizzazione e la centralizzazione si approfondiscono anche spiritualmente attraverso uno scambio di idee che cresce incessantemente e [uno scambio] di tutto ciò che riguarda la cultura intellettuale (conoscenza delle lingue straniere, traduzioni ecc.). L'Europa e l'umanità si unificano sempre più»[15].

Proprio per questo ammetteva la necessità di trovare una lingua comune che facilitasse gli scambi, e se nel Medioevo vi era stato il latino ora, precisava, questa azione unificatrice sarebbe stata svolta dall'inglese[16].

Inoltre, dalla riconquistata libertà di ciascuna nazione sarebbe sorta per i piccoli popoli l'esigenza di riaggregarsi liberamente secondo i loro bisogni reali in modo che nascessero delle nuove federazioni per adesione volontaria di ogni sua componente, sull'esempio della Svizzera e degli Stati Uniti[17].

Posto questo quadro di riferimento è evidente che i problemi delle minoranze nazionali vengono a perdere gran parte della loro carica di conflittualità e si dissolvono le tensioni emotive insite comunque nel termine «minoranza». Nella ricostruzione radicale dell'Europa resta però necessario, secondo Masaryk, che le minoranze siano quanto più ridotte

[14] Cfr. il testo completo in *Kde domov můj? 72 let Československa [Dov'è la mia patria? 72 anni della Cecoslovacchia]*, Praha 1992, pp. 279-280.

[15] *L'Europe nouvelle*, cit., p. 77.

[16] *Ibidem*, p. 78.

[17] *Ibidem*, pp. 73-75.

possibile e che i loro diritti civili siano garantiti anche sul piano internazionale mediante la creazione di uno statuto e di un tribunale d'arbitrato. Ma, in linea con la concezione del presidente americano Wilson che proprio per presiedere a questi cambiamenti aveva concepito la Società delle Nazioni, egli ritiene che, passate «le tempeste della guerra» e una volta che i nuovi stati si saranno stabilizzati, sarà pure possibile dar vita ad una revisione delle frontiere per renderle più aderenti a criteri etnici[18].

All'interno della nuova realtà ceco-slovaca la minoranza che più lo preoccupa è quella dei tedeschi, dovendo constatare, e di questo parla soprattutto in *Světová revoluce*, «che ben 11 stati in Europa sono più piccoli della nostra minoranza tedesca»[19]. Ma non è solo una questione numerica perché si tratta anche di una popolazione culturalmente sviluppata e forte sul piano economico, industriale e finanziario. Sui problemi relativi a questa presenza tedesca in Boemia, si sono soffermati ampiamente in questo convegno i colleghi Alexander e Kořalka. Qui basterà ricordare alcune specifiche considerazioni di Masaryk. Egli innanzitutto contesta che quel diritto di autodeterminazione che i tedesco-boemi (i sudeti) intendevano far valere anche per loro, appellandosi a Wilson, debba essere loro effettivamente riconosciuto. Per il presidente ceco-slovaco è soltanto il popolo nella sua totalità il destinatario di quel diritto e non parti di esso e la minoranza, per quanto rilevante, non è un popolo. L'espressione «diritto di autodeterminazione», sostiene ancora, non significa automaticamente diritto di indipendenza politica e la collocazione di quelli che chiama «i nostri tedeschi» all'interno della Ceco-Slovachia va vista come quella dei tedeschi in Svizzera. In ogni caso nei confronti di questa e di tutte le altre minoranze la politica del nuovo Stato avrebbe dovuto essere, a suo avviso, «meditata, ponderata, e come chiedeva Havlíček, ragionevole e onesta»[20].

[18] *Ibidem*, pp. 83-86.

[19] Cfr. *Světová revoluce*, Praha 1930², p. 524.

[20] *Ibidem*, pp. 524-527.

Di particolare rilievo e con uno specifico risvolto di attualità è quanto afferma a proposito della lingua di comunicazione quotidiana nei rapporti civili di una comunità statale plurilingue. Vi deve essere una lingua ufficiale perché questo lo esigono le necessità pratiche dell'amministrazione ma non assolutamente una lingua di Stato. Ciò lo aveva già portato, al momento della legge costituzionale in materia, ad un duro scontro con i nazionalisti cechi e alla fine il compromesso era consistito nel dichiarare un idioma inesistente (il cecoslovacco) quale lingua «ufficiale, di Stato». Ma la posizione di Masaryk è invece estremamente chiara:

«La lingua non esaurisce il carattere del popolo – afferma in *Světová revoluce* –, il carattere nazionale del nostro Stato deve dipendere dalla qualità del nostro programma culturale, realizzato con impegno e coerenza»[21].

Alla fine del suo volume programmatico *Nová Evropa* il leader ceco precisa cosa egli intenda per democrazia sia sul piano sociale sia sul piano nazionale[22].

Qui emerge innanzitutto una definizione assai significativa ed originale di democrazia, specie se confrontata con l'opinione che si è diffusa negli ultimi lustri nel mondo occidentale, dove la priorità assoluta sembra averla il capitale, il denaro. E invece egli ci dice che «la democrazia è una società che si basa sul lavoro e nella quale non esistono né uomini né classi che sfruttano il lavoro degli altri»[23]. E ancora è una società nella quale si discute, nella quale gli uomini sono governati sulla base di argomentazioni e non da una volontà arbitraria o dalla violenza; una società nella quale la scienza ha un ruolo essenziale. «Gli stati democratici hanno per scopo l'amministrazione e non il dominio»[24].

Se da una parte riprende il concetto che le nazioni sono gli

[21] *Ibidem*, p. 528.

[22] Cfr. *L'Europe nouvelle*, cit., pp. 211-214.

[23] *Ibidem*, p. 212.

[24] *Ibidem*.

organi naturali dell'umanità, egli ribadisce pure che il principio di nazionalità è la migliore garanzia dell'internazionalità, la quale allo stesso modo della nazionalità è lo scopo dello sviluppo europeo. «Non si tratta soltanto di liberare le nazioni ma di unificarle»[25].

Questa dinamica deve fondarsi sul principio di eguaglianza che vale tanto per il «piccolo uomo» che per le piccole nazioni. «La democrazia, infine, così come la nazionalità e il socialismo, riposa sul principio umanitario, per cui nessun uomo si servirà di un altro uomo come strumento dei suoi interessi particolari»[26].

La democrazia di Masaryk è dunque umanesimo,

«è anzitutto – come rileva il filosofo ceco contemporaneo Erazim Kohák – un modo di vita, è la democrazia *in noi*; la libertà che essa rende possibile si fonda sulla disciplina morale di ogni individuo che non abusa della libertà a danno di altri e quindi non fa sorgere l'esigenza di una disciplina fondata sulla costrizione violenta»[27].

A questa tradizione umanistica si è giustamente rifatto Alexander Dubček, nel suo discorso tenuto all'Università di Bologna in occasione del conferimento della laurea *honoris causa*, al fine di illustrare i fondamenti che stavano alla base della Primavera di Praga[28].

Dopo due guerre mondiali e la catastrofe del comunismo, potremo ancora liquidare tutto questo come utopia e idealismo?

[25] *Ibidem*, p. 213.

[26] *Ibidem*.

[27] E.V. KOHÁK, *Il significato filosofico della «Primavera di Praga»*, in F. LEONCINI (ed), *Che cosa fu la «Primavera di Praga»? Idee e progetti di una riforma politica e sociale*, Manduria-Bari-Roma 1989, p. 109.

[28] Esso fu pubblicato integralmente in «l'Unità», 13 novembre 1988, p. 6. È stato ristampato in «Transizione», 1988, 11-12, pp. 223-232 e nel volumetto *Pensare il mondo nuovo*, supplemento al n. 139 del 15 giugno 1989 de «l'Unità», pp. 85-95. Il discorso, assieme agli altri Atti relativi all'inaugurazione dell'anno acc. 1988/89, è riportato nel «Bollettino – Università degli Studi di Bologna», III, 1988, n. 12 (supplemento), pp. 45-51.

Le tragedie che oggi vivono le regioni che vanno dall'Adriatico al Mar Caspio credo ci impongano di valutare con estrema serietà il lascito di Masaryk. Esso si riassume in quella che chiameremmo la *concezione qualitativa della nazione*, vale a dire una nazione è tanto più forte quanto maggiore è la sua capacità di affermarsi sul piano culturale, morale ed economico, non tanto quindi per la *quantità* di territorio e di popolazione che essa possiede o che riesce a unificare. È infine la ricerca delle *sinergie* tra popoli diversi e all'interno dei singoli stati, e non gli antagonismi esasperati, che può far trovare le strade di un'autentica salvaguardia del proprio patrimonio spirituale e le risorse per un rinnovato sviluppo economico di ciascuna componente sociale e nazionale.

I diritti delle minoranze e la politica nazionale prima e dopo il 1918 nell'area carpatica

di *Zoltán Szász*

La rivista «Magyar Kisebbség» [«Minoranza magiara»], che usciva regolarmente durante il periodo interbellico in Transilvania, aveva una rubrica fissa, dove si illustrava, sulla base di esempi concreti presi dall'epoca anteriore al 1914, di quanto fosse stata migliore la situazione delle minoranze nel vecchio Stato ungherese rispetto a quella delle minoranze magiare nei cosidetti stati successori.

Politici e giornalisti provenienti dall'ambito delle minoranze ripetevano che si sarebbero volentieri accontentati di quei diritti di cui avevano goduto le varie nazionalità sotto la passata sovranità ungherese. Una generazione più tardi, gli appartenenti alle minoranze magiare in questi stessi paesi, divenuti ora comunisti, affermavano convinti: «se avessimo almeno tanti diritti quanti ne avevamo nel periodo fra le due guerre...».

Mettere a confronto la politica verso le minoranze e la relativa legislazione nelle due epoche menzionate nel titolo del presente contributo, non rientra certo fra i compiti più facili della storiografia. Le tensioni nazionali di oggi nell'area carpatica stimolano la ricerca, ma nello stesso tempo rendono più difficile l'analisi scientificamente neutrale di periodi in fondo non così remoti.

Ai fini della comparazione menzionata vorrei comunque mettere in risalto alcuni aspetti problematici in forma, per dir così, di tesi.

Come è noto, nella vecchia Ungheria storica magiari e non-

Traduzione dal tedesco di Davide Zaffi.

magiari hanno convissuto gli uni accanto agli altri, e ciò ha portato alla creazione di strutture organiche molto stabili. Qualunque fosse la convinzione politica dei vari settori dell'*élite* politica ungherese in epoca moderna, qualunque fossero gli obiettivi nazionali che si ripromettevano, essi dovevano sempre fare i conti con il dato di fatto di una lunga ed organica convivenza fra le nazionalità. E benché la struttura sociale delle cinque maggiori nazionalità ungheresi (rumeni, slovacchi, tedeschi, serbi, ruteni) fosse meno sviluppata di quella magiara, esse vivevano di solito in blocchi numerosi e relativamente compatti, costituendo, complessivamente considerate, la metà della popolazione del paese. Ciò contribuiva a fissare dei precisi limiti alla politica verso le minoranze e alla legislazione in materia.

Un lungo periodo di pace, frontiere statali consolidate, un dinamico sviluppo economico, un saldo ordinamento costituzionale, strutture locali con antiche tradizioni e relazioni internazionali stabili: erano questi i tratti caratteristici del periodo anteriore al 1914. Le *élites* politiche delle nazionalità minoritarie vedevano però le cose in tutt'altro modo.

Per essi il moderno Stato ungherese creato con il compromesso del 1867 significava la sparizione della tradizionale *natio hungarica* che comprendeva tutti i cittadini e l'introduzione di privilegi per la nazione magiara. E scoprivano questi privilegi anche in una parte delle leggi entrate in vigore dopo il 1867. La legge per le nazionalità del 1868 (n. XLIV) che regolava in primo luogo l'uso della lingua non li aveva soddisfatti, perché non si muoveva nella direzione, da essi auspicata, della federalizzazione del paese. I serbi, i rumeni, i sassoni disponevano di autonome chiese nazionali (e delle rispettive reti scolastiche), ma la politica scolastica dello Stato non sussidiava direttamente il sistema scolastico delle minoranze, e non venne aperta alcuna scuola statale per le nazionalità. Nel 1879 l'insegnamento della lingua magiara venne reso materia obbligatoria, nel 1883 fu introdotto l'esame di conoscenza del magiaro per la qualifica di insegnante nella scuola di secondo grado, nel 1891 venne stabilito anche per le scuole materne l'insegnamento della lingua ma-

giara, nel 1907 vennero ampliati i casi in cui l'apprendimento di detta lingua era obbligatorio. Tutte queste misure venivano giustificate con i bisogni di modernizzazione del paese.

Alla tradizionale arretratezza sociale della maggioranza delle nazionalità si sono venuti combinando i torti provocati da una legislazione in parte basata su considerazioni nazionalistiche. Benché molti la sollecitassero, non venne introdotta alcuna 'discriminazione positiva'.

Ovviamente le nazionalità non erano però del tutto senza riparo. Vi erano le già citate autonomie delle chiese nazionali che lo Stato, a dispetto di divergenze politiche, considerava, in armonia con la sua costituzione, importanti istanze e in molti casi le finanziava. Vi erano poi le organizzazioni culturali, quali la *Matica Srpska* e la rumena *Astra*, che all'inizio del nuovo secolo già assolvevano alle funzioni di centri di cultura.

E, infine, la legge per le nazionalità del 1868 aveva assicurato indirettamente anche diritti collettivi, in quanto dichiarava che le nazionalità potevano creare organizzazioni aventi lo scopo di sviluppare e rafforzare le rispettive culture e le attività economiche, ponendosi in tal modo al servizio di finalità nazionali.

In generale possiamo dire che la legislazione, la quale si collocava in gran parte nell'ambito di un liberalismo dottrinario, riconosceva solo diritti di libertà individuale, mentre la tradizione e, con due sole eccezioni, anche le leggi, assicuravano alle nazionalità anche diritti collettivi. Sulla base del regolamento elettorale, ad esempio, partiti nazionali non avrebbero potuto essere ammessi. Tuttavia perfino i partiti delle nazionalità che respingevano il dualismo, e perciò erano anticostituzionali, vennero tollerati dai responsabili governativi dello Stato in Parlamento e fuori dal Parlamento (a parte due brevi episodi), e, anzi, negli anni prima della Guerra entrarano in una serie di vere e proprie trattative con il partito nazionale rumeno e il partito nazionale slovacco.

Nel 1918-20 non ha avuto luogo un semplice cambio di frontiera. Un terzo dei magiari viveva negli stati successori

come minoranza dopo avere a lungo esercitato il tradizionale ruolo di elemento base dello Stato. Ciò rese già di per sé difficile un loro adattamento alle nuove formazioni statali. Nei circoli dirigenti dei nuovi stati mancava generalmente la necessaria esperienza politica per la soluzione del problema delle minoranze e per di più essi erano desiderosi di realizzare in breve tempo uno Stato nazionale e centralista.

Benché non lo dichiarassero pubblicamente, i politici degli stati successori *de facto* consideravano gli appartenenti alle minoranze come stranieri. Questo sentimento venne rafforzato nell'ambito delle minoranze a seguito delle interminabili discussioni sulla concessione della nuova cittadinanza a parecchie migliaia di persone: un problema questo che, prima del 1918, non si era ovviamente mai posto. Anche l'introduzione del termine minoranza, inusuale per i magiari, suscitò la medesima reazione.

Per la minoranza magiara il colpo maggiore consistette nel fatto che nella nuova situazione storica il suo sviluppo culturale ed economico si trovò non solo compromesso, ma, a paragone di quello dell'ante-guerra, sospinto ad un livello più basso, a causa della soppressione di una gran parte delle sue organizzazioni. La vita culturale delle vaste masse magiare, espressa nella madre lingua, fu limitata tramite discriminatorie disposizioni di legge (e anche a causa della dispersione degli insediamenti di una gran parte del gruppo magiaro). Contemporaneamente nell'*élite* della minoranza si produsse un processo di declassamento, anch'esso in relazione con il cambiamento del quadro politico.

A questi inconvenienti i responsabili governativi e i commentatori politici degli stati successori, davano spiegazioni logiche che si incentravano in buona sostanza su due punti:

– da una parte sul principio del «realizzare una giustizia storica», vale a dire che doveva venire cancellato il «vecchio ordinamento oppressivo», con ciò intendendosi la precedente supremazia dei funzionari magiari, la maggioranza magiara nelle città, lo sproporzionato peso della rete scolastica magiara e così via. (Benché vi fosse anche fra i rumeni

chi riteneva che l'Università magiara di Cluj non dovesse venir chiusa ma dovesse invece venir aperta una nuova Università rumena, si preferì procedere secondo la consueta logica del nazionalismo).

– dall'altra parte si richiamava il principio della necessaria e generale democratizzazione del paese. Si trattava in primo luogo delle riforme agrarie nei paesi dell'Europa orientale. Queste riforme agrarie colpivano, a causa della tradizionale struttura della proprietà terriera nel bacino carpatico, soprattutto i magiari, la grande e la media proprietà e quella ecclesiastica, pur se quest'ultima serviva finalità in primo luogo culturali.

La riforma agraria rappresentava anche una parte della politica economica nazionale, concetto questo poco conosciuto prima della guerra, dato che l'egemonia del liberalismo economico rimase intatta nell'intero periodo dal 1848 al 1914. Inoltre le minoranze riconobbero ben presto, ad esempio in Romania, che, sulla base della riforma agraria, verso i grandi proprietari terrieri del vecchio Regno si procedeva con molta maggiore comprensione che nei territori transilvani, recentemente annessi, dove i proprietari erano magiari.

Un simile problema non esisteva prima del 1914. La soppressione della servitù negli anni 1848-1854 significò, nonostante parziali ingiustizie sociali, un progresso importante per le nazionalità. All'inizio del XX secolo la proprietà terriera dei contadini non magiari conobbe così un leggero incremento. In termini generali potremmo dire che la mancata introduzione di riforme democratiche in uno Stato plurinazionale origina tensioni interetniche, ma anche la realizzazione di riforme può aumentare i conflitti nazionali.

Prima della guerra la questione nazionale rimase fondamentalmente un problema interno dei singoli stati. È vero, certo, che a partire dal XVII secolo si registrarono accordi internazionali a protezione delle minoranze religiose, che nel 1815 i polacchi ricevettero diritti collettivi di rappresentanza, ma una tutela giuridica per le minoranze a livello internazionale esistette solo a partire dalla seconda metà del secolo scorso per i Balcani e anche qui senza grandi risultati.

Nella Monarchia asburgica la questione aveva un carattere formalmente interno, in realtà sussistevano anche canali per interventi esterni. Bismarck aveva ad esempio ripetutamente respinto l'idea di appoggiare la minoranza tedesco-ungherese, come risulta anche da istruzioni confidenziali indirizzate al consolato del Reich a Budapest. La Germania tuttavia, a fine secolo, per motivi di politica estera, levò a più riprese la propria voce in favore dei rumeni transilvani. Il Regno di Romania e la Serbia sono ugualmente intervenuti per vie diplomatiche, anche se con pochi risultati.

Con i trattati di Parigi del 1919-20, ovvero con la creazione della Società delle Nazioni, la tutela internazionale delle minoranze, prima, come detto, ristretta ai Balcani, venne estesa agli stati dell'Europa orientale. Le tensioni interne fra le nazionalità di questi stati da un lato e dall'altro il fatto che gli obblighi di tutela per le minoranze fossero ristretti solo ad un numero limitato di stati, originando in tal modo una discriminazione, pregiudicarono fin dall'inizio il funzionamento del sistema.

Secondo il tribunale amministrativo cecoslovacco, anzi, i trattati internazionali in questione neppure rappresentavano fonti di diritto fondamentali, opinando che solo la legge statale interna fosse rilevante per il singolo cittadino. A parte la legge cecoslovacca per l'uso della lingua, le disposizioni dei trattati internazionali non trovarono fino al 1930 alcuna codificazione in una legge statale e in tal modo non sono divenute diritto di cui potersi avvalere. E benché ovunque fossero in vigore disposizioni di legge riguardanti le minoranze, esse non hanno realizzato quel che la Conferenza di pace intendeva con «tutela delle minoranze». In generale non esistette alcun tipo di legislazione positiva per le minoranze negli stati successori.

Clemenceau, a nome del Consiglio supremo, scrisse nel 1919 al capo-delegazione della Polonia, Paderewsky, che il vecchio sistema di garanzia delle Grandi Potenze non aveva dato buona prova di sé, e che perciò era necessario sottrarre le questioni riguardanti le minoranze dall'ambito della politica e ricondurle di fronte ad un tribunale imparziale. È

noto però che non si giunse alla creazione di un tribunale internazionale, dato che la Società delle Nazioni avrebbe messo in pericolo la sua esistenza nel caso si fosse occupata troppo delle questioni delle minoranze. «Non è suo scopo prendere decisioni in un conflitto sorto fra le parti», dichiarava il rapporto della commissione Adatci-Chamberlain-Quiñones de León del 1929. Le minoranze non potevano dunque divenire soggetti di diritto. Così, il nuovo sistema non si distingueva, dal punto di vista giuridico, dal sistema posto in essere dal Congresso di Berlino.

La legge cecoslovacca per l'uso della lingua, l'attività del tribunale amministrativo di Praga mostrarono tuttavia che anche nell'ambito del diritto interno esistevano concrete possibilità per la tutela delle minoranze. Anche nell'attività della Corte costituzionale rumena si trovano esempi di soluzione imparziale di problemi riguardanti gli interessi delle minoranze (in Romania ci si lamentava poi a causa della non-esecuzione delle sentenze).

Nell'autunno 1927 un deputato rumeno dichiarò al Parlamento di Bucarest che andava sempre più rafforzandosi l'opinione secondo cui in vista della sistemazione dei rapporti di diritto delle minoranze era più vantaggiosa la via interna che quella dei trattati internazionali. I deputati sassoni esclamarono «anche noi lo pensiamo!». Questo dimostra che il tentativo di regolamentare su base interna la situazione delle minoranze aveva ormai fatto grandi progressi, finendo col modificare 'definitivamente' il carattere delle norme dei trattati. Ciò rappresentava però un ritorno al sistema ante-1914 vigente nella Monarchia asburgica.

Ritengo tuttavia che si possa condividere il parere secondo cui nel processo di consolidamento dei nuovi stati, la Società delle Nazioni ha svolto un ruolo importante nel determinare la situazione delle minoranze. Sulla scorta di fatti puntuali il rammarico dei contemporanei per il fatto che la Società delle Nazioni «non ha risolto nulla», appare certo giustificato, ma un altro aspetto del problema è ugualmente importante. La Società delle Nazioni costrinse i governi dei paesi interessati a taluni riguardi politici, e, talvolta, a modi

di procedere più prudenti, impedendo così che il potere statale venisse messo pienamente al servizio di politiche nazionaliste. Si potrebbe aggiungere: anche lo Stato ungherese era trattenuto nel periodo anteriore alla guerra dall'introdurre una politica eccessivamente nazionalista verso le minoranze dai dati della situazione internazionale.

Le condizioni delle minoranze erano migliori prima o dopo il 1914?

Io ritengo personalmente che prima del 1914 fossero migliori.

Le minoranze sono sempre state 'oppresse' e anche oggi sono più o meno svantaggiate. La differenza nella loro situazione nei due periodi presi qui in esame è però notevole.

Prima della guerra le minoranze vivevano in monarchie conservatrici multinazionali, in parte arcaiche. La struttura conservatrice di queste ultime frenò, sotto certi aspetti, lo sviluppo politico delle nazionalità d'allora (delle minoranze) e la politica nazionalista dei governi, in epoca contemporanea, favorì senza dubbio le cosidette 'Nazioni-Stato'. Dopo il 1918 le nuove minoranze non solo vennero svantaggiate, ma, come detto, ridotte forzatamente ad un livello di sviluppo inferiore. Dopo il 1945, ovvero il 1948, le minoranze vennero cancellate quali entità politiche, e gli organi statali e di partito tentarono di ridurle a minoranze puramente etniche, a curiosità folkloristiche.

Simili valutazioni comparatistiche non possono tuttavia avere solido fondamento scientifico, poiché non è legittimo non prendere in considerazione gli anni della prima guerra mondiale, ed è molto difficile mettere a confronto un periodo di pace con uno bellico. Le circostanze vengono infatti talmente modificate dalla guerra e le differenze diventano talmente grandi, da non ammetter più una valutazione comparatistica in prospettiva storica. Le norme di diritto possono mettersi a confronto, tuttavia non è possibile estrapolarle dall'intero ordinamento giuridico e men che meno dallo sfondo politico internazionale. Oggi non possiamo basare su un fondamento scientifico quel che sosteniamo sulla scorta di im-

pressioni soggettive, pur in presenza di innumerevoli informazioni di dettaglio.

E però neppure è possibile evitare l'esame di un problema sul quale generazioni intere hano discusso con grande emotività e su cui ancora oggi si discute.

Indicazioni bibliografiche

E. VIEFHAUS, *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz*, Würzburg 1960.

L. BUZA, *A kisebbségek jogi helyzete a békeszerzödések és más nemzetközi egyezmények értelmében* [*La situazione giuridica delle minoranze sulla base dei Trattati di pace e di altri accordi internazionali*], Budapest 1930.

E. RADISICS, *A Népszövetség utolsó órái* [*Le ultime ore della Società delle Nazioni*], Budapest 1941.

E. FLACHBART, *Histoire des minorités en Hongrie*, Paris 1944.

E. FLACHBART, *System des internationalen Minderheitenrechts*, Budapest 1937.

L. RÉVÉSZ, *Minderheitenschicksal in den Nachfolgestaaten der Donaumonarchie*, Wien 1990.

C.A. MACARTNEY, *Hungary and her successors*, London-New York-Toronto 1965.

F. ERMACORA, *Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen*, Wien-Stuttgart 1964.

F. ERMACORA-T. VEITER, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im 20. Jahrhundert*, Wien 1977.

T. MODEEN, *The international Protection of national Minorities in Europe*, Åbo 1969.

F.A. VÁLI, *International Minority Protection from the League of Nations to the United Nations*, in S. BORSODY (ed), *The Hungarians. A divided Nation*, New Haven 1988, pp. 101-115.

P. SUGAR (ed), *Ethnic diversity and Conflict in Eastern Europe*, Santa Barbara 1980.

G. ALDERMANN (ed), *Ethnic Groups and Political Representation*, New York 1992.

F. KOSZORUS, *The Forgotten Legacy of the League of Nations Minority Protection System*, in K. KIRÁLY-P. PASTOR-I. SANDERS (edd), *War and Society in East Central Europe*, VI: *Essays on World War* I: *Toral War and Pacemaking. A Case Study on Trianon*, NewYork 1982, pp. 547-571.

S. VILFAN (ed), *Ethnic Groups and Language Rights*, New York 1990.

European Minorities, in «Contemporary European Affairs», IV, 1991, n. 4.

FIG. 2. *L'Ungheria 'storica' e le cessioni imposte dal trattato di pace nel 1920*

La tutela dei diritti delle minoranze e la politica estera ungherese tra il 1920 e il 1929

di *László Szarka*

«Noi chiediamo inoltre che nel caso estremo in cui ci vengano imposti cambiamenti territoriali, la tutela dei diritti delle minoranze nazionali venga assicurata in maniera più efficace e più attenta di quanto è previsto nel progetto di trattato di pace che ci è stato consegnato. Siamo infatti convinti che le garanzie contenute in questo progetto non siano affatto sufficienti. Auspichiamo maggiori garanzie, che anche noi, per parte nostra, siamo pronti a concedere agli alloglotti che resteranno in territorio ungherese».

Così si esprimeva il 16 gennaio 1920 Albert Apponyi, capo della delegazione di pace ungherese, nel suo discorso dinnanzi al Consiglio supremo della Conferenza di pace[1]. Nella sua esposizione Apponyi affrontò anche la questione della responsabilità per i tre milioni di magiari in procinto di diventare minoranze etniche nei paesi confinanti, sottolineò l'interesse vitale dei magiari per l'ampliamento dei diritti delle minoranze, e ribadì l'opposizione ungherese di fronte alle previste trasformazioni territoriali in Europa Centrale.

La politica estera ungherese del periodo tra le due guerre puntò a rispondere concretamente a questo duplice obiettivo – la protezione delle minoranze magiare e il raggiungimento di una revisione pacifica dei confini – sostenendo certo la tutela giuridica delle minoranze, ma mirando al tempo stesso alla modifica dei confini. In questo nostro contributo ci proponiamo di descrivere brevemente gli sforzi compiuti per la tutela giuridica delle minoranze magiare

Traduzione dal tedesco di Chiara Zanoni Zorzi.

[1] *A magyar béketárgyalások. Jelentés a magyar béjeküldöttség müködéséröl,* Neuilly s/S. 1920. januárius – március havában, I, 1920, p. 279.

negli anni '20 in rapporto con la politica estera ufficiale ungherese, sulla base delle petizioni minoritarie inoltrate alla Società delle Nazioni, nonché sulla base di un giudizio relativo al sistema per la tutela internazionale delle minoranze.

Dopo la dichiarazione di Apponyi, sopra riportata, la delegazione di pace ungherese, nella sua nota del 20 febbraio 1920, propose la creazione di un così ampio sistema giuridico e istituzionale di tutela delle minoranze da andare ben oltre le prudenti e timide concezioni dei rappresentanti delle grandi potenze vincitrici. Secondo la nota ungherese, ad esempio, i gruppi etnici appartenenti alla minoranza avrebbero dovuto conservare l'originaria organizzazione confessionale, comune con la nazione madre, indipendentemente dai nuovi confini statali. Per la conservazione di scuole e di istituzioni culturali, così come in materia di uso della lingua o di esercizio del culto, «i cittadini appartenenti a minoranze linguistiche (etniche) costituiranno collettivamente una persona giuridica alla quale spetteranno speciali diritti d'autonomia»[2].

La nota della delegazione di pace ungherese definiva inoltre diritti molto ampi in relazione all'uso della lingua all'interno di organi amministrativi, legislativi e di governo locale. La nota ungherese raccomandava come importante principio «il divieto di una trasformazione delle unità amministrative in modo da provocare il cambiamento delle proporzioni numeriche delle minoranze».

La delegazione ungherese chiedeva inoltre garanzie per via amministrativa e legale da un'espropriazione dei beni di persone giuridiche o naturali appartenenti a minoranze. Con la nota citata l'Ungheria dichiarava di assumersi, per quel che la riguardava, tutti questi impegni verso le sue minoranze. La lettera d'accompagnamento alla risposta delle potenze alleate e associate, datata 6 maggio 1920, constata, in relazione alle norme proposte dall'Ungheria, che il loro ri-

2 *Ibidem*, II, pp. 77-89.

conoscimento «avrebbe come conseguenza complicazioni insormontabili» e respingendo categoricamente ogni obiezione, dichiara:

> «Per quanto riguarda le isole etniche magiare passate sotto la sovranità di altri Stati, i trattati per la protezione delle minoranze già sottoscritti da parte della Romania e del Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni e già ratificati dallo Stato cecoslovacco, garantiscono in pieno gli interessi delle minoranze»[3].

Tuttavia, molti provvedimenti presi nei confronti delle minoranze magiare, i quali tolsero loro diritti economici, politici e culturali, ovvero li limitarono fortemente, dimostrarono fin dall'inizio degli anni '20 che i timori espressi da parte ungherese sulla scarsa efficacia della tutela delle minoranze non erano certo esagerati. A seguito dell'annullamento della precedente cittadinanza ungherese, in occasione della richiesta della nuova cittadinanza, si verificarono migliaia di casi di procedure arbitrarie, cosicché il problema dei beni delle minoranze e di quelli dei cosiddetti optanti divenne, per tutto il periodo tra le due guerre, una cruciale questione di diritto internazionale in Europa centrale. Le espulsioni effettuate dalle autorità dei nuovi Stati, il rifiuto di richieste di cittadinanza di decine di migliaia di persone, nonché svantaggi materiali, morali e giuridici a ciò collegati, costituirono spesso una comune preoccupazione del governo ungherese e delle minoranze magiare nei loro sforzi per ottenere una tutela giuridica.

Dai territori di quella che era stata l'Ungheria storica vennero inoltrate nel corso degli anni '20 complessivamente 208 petizioni minoritarie; 199 di queste lamentavano violazioni ai diritti delle minoranze presenti negli Stati successori e 9 sollecitavano il rispetto dei diritti delle minoranze rimaste in Ungheria.

In questo periodo furono inoltrate da minoranze magiare ben 33 petizioni, e di queste 18 furono considerate ricevibili

[3] *A magyar békeszerődés*, Budapest 1920, p. 3.

dai Comitati per le minoranze del Consiglio della Società delle Nazioni, il che significa che di esse ci si occupò anche con valutazioni di merito[4].

Il governo ungherese si occupò in maniera costante della definizione dei diritti delle minoranze magiare. Alla conferenza degli ambasciatori, che proseguiva i lavori della conferenza di pace, furono consegnate da parte ungherese quattro petizioni, in ognuna delle quali si sollecitava il pieno adempimento dei trattati per le minoranze sottoscritti dagli Stati successori. Nel maggio 1922 il governo ungherese, in occasione della conferenza economica europea di Genova, si rivolse con un *memorandum* sulle minoranze alle grandi potenze, le quali trasmisero il documento al Consiglio della Società delle Nazioni. L'ambasciata ungherese a Londra, inoltre, indirizzò il 18 luglio 1922 una nota al segretario generale della Società delle Nazioni in merito all'espulsione di magiari da territori un tempo ungheresi e ora passati alla Jugoslavia.

La diplomazia ungherese ha utilizzato regolarmente le assemblee plenarie della Società delle Nazioni nell'interesse di una più efficace configurazione della tutela internazionale delle minoranze. Nel settembre del 1922 il ministro degli Esteri Miklós Bánffy, e, un anno più tardi, il capo della delegazione ungherese presso la Società delle Nazioni, Albert Apponyi, sollecitarono un'impostazione dell'attività del Consiglio della Società delle Nazioni meno prevenuta e più obiettiva in relazione con le petizioni delle minoranze, nonché il riconoscimento delle organizzazioni delle minoranze come soggetto a pieno titolo nel maccanismo della tutela delle minoranze[5]. Il capo della delegazione ungherese reputava compito di massima urgenza, per la tranquillità delle

[4] Z. BARANYAI, A *kisebbségi jogok védelmének kézikönyve*, Budapest 1925, p. 127-136; I. MIKÓ, *A nemzetiségi jog és a nemzetiségi politika*, Kolozsvár 1944 (nuova ed.: Pécs 1989), pp. 282-289. A. BALOGH, *A kisebbségek nemzetközi védelme. A kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*, Berlin 1928, pp. 271-277.

[5] Z. BARANYAI, *A kisebbségi jogok*, pp. 173-174.

minoranze nazionali, costituite allora da 40.000.000 di persone in Europa, aumentare l'incidenza degli avvisi e delle prese di posizione della Corte di giustizia internazionale istituita dalla Società delle Nazioni, nonché la creazione di un organismo di osservatori locali.

Sia le minoranze ungheresi che la diplomazia ungherese hanno riconosciuto dunque fin da subito l'importanza dell'attività internazionale a tutela delle minoranze che si avviò sotto l'egida della Società delle Nazioni e nell'ambito delle Associazioni per la Società delle Nazioni, dell'Unione interparlamentare e di altre organizzazioni internazionali. Le petizioni inviate alla SdN da circoli magiari ebbero l'effetto di frenare i progetti di Romania, Cecoslovacchia e Jugoslavia tendenti a provocare, nell'ambito delle riforme agrarie, l'insediamento di elementi della nazionalità maggioritaria in regioni abitate dall'etnia magiara.

In particolare nel Banato, assegnato alla Romania, si riuscì a difendere con successo gli interessi degli originari proprietari. La legazione ungherese presso la Società delle Nazioni, così come i vari gruppi per la tutela delle minoranze operanti in Ungheria compensarono in un primo momento con le loro petizioni la carente attività svolta su questo terreno da partiti e da organizzazioni delle minoranze stesse. La prima petizione con oggetto la situazione dei magiari in Transilvania venne, ad esempio, composta e presentata al Consiglio della SdN dall'associazione 'Bocskay', la quale aveva sede a Budapest. La legazione ungherese presso la SdN, a sua volta, stese costantemente petizioni in merito a lesioni di diritti subite da minoranze magiare[6].

I partiti di queste minoranze misero a punto un primo *memorandum* sulla situazione delle minoranze tedesche e magiare in Slovacchia e in Rutenia; esso conteneva anzitutto critiche in relazione all'ostilità mostrata dall'amministrazio-

[6] A. BALOGH, *A Nemzetek Szövetsége és a romániai magyar kisebbség* (Magyar Kisebbség Nemzetpolitikai Szemle, 18-19, 1940), Lugoj 1940, p. 8.

ne e dagli uffici cecoslovacchi di statistica nei confronti delle minoranze nel campo dell'istruzione e delle attività economiche[7]. La petizione, sottoposta dalla SdN al governo cecoslovacco per osservazioni, venne respinta in pieno dalla risposta ufficiale di Praga, nella quale si affermava che una parte delle lagnanze era totalmente infondata, un'altra parte «rientrava nelle competenze della giurisdizione interna», e una terza parte riguardava la situazione anteriore alla firma dei trattati sulle minoranze. La nota di risposta di Praga è un esempio tipico delle osservazioni ufficiali fornite dal governo chiamato in causa nel ribattere a violazioni ed omissioni oggettive e ben documentabili con materiali di indagini governative per non riconoscere in alcun modo errori nel modo di governare della maggioranza nazionale[8].

Sebbene – come si è già detto sopra – fin dai primi anni venti siano state presentate alla Società delle Nazioni numerose petizioni riguardanti la minoranza magiara in Romania, la prima petizione direttamente proveniente da questa stessa minoranza, fu quella dei proprietari terrieri magiari della Transilvania e del Banato, datata 18 febbraio 1925, in cui si chiedeva una verifica delle tendenze discriminatorie della legge di riforma agraria rumena. Successivamente il gruppo magiaro di Romania si rivolse tra il 1925 e il 1937 con altre 28 petizioni alla SdN: 12 petizioni provenivano da privati, 2 furono inoltrate dalle chiese magiare di Romania e 15 promemoria furono messi a punto dal Partito magiaro di Romania.

Mentre per il primo gruppo di scritti si trattava soprattutto di petizioni legate al diritto di proprietà, e mentre le petizio-

[7] *La situation des minorités en Slovaquie et dans la Russie Subcarpatique*, Pressbourg 1923. Sull'attività di politica estera dei partiti della minoranza ungherese in Cecoslovacchia cfr. P. BALLA, *A felvidéki magy rság külpolitikai tevékenysége*, in H. LÁSZLÓ (ed), *Mit élt át a Felvidék?*, Budapest 1940, p. 17-18.

[8] Le note di risposta ufficiali cecoslovacche si trovano nell'Archivio del presidio ministeriale cecoslovacco *Ministerské predsednictvo, Menšiny – 1923*. Státní ústřední archiv České republiky, Praha.

ni delle chiese si riferivano in particolare a violazioni del diritto all'insegnamento privato, la maggior parte delle petizioni del Partito magiaro si basava su casi concreti di infrazioni al trattato speciale. Nel 1930, ad esempio, la questione dell'analisi dei nomi (coloro i quali avevano nomi che suonavano rumeni venivano automaticamente registrati come appartenenti alla nazionalità rumena) e il problema della 'zona culturale'* furono ciascuna oggetto di una petizione. Nei promemoria del Partito ungherese della metà degli anni trenta, inoltre, al centro delle critiche erano le disposizioni della legge amministrativa rumena, come ad esempio il licenziamento di impiegati delle Poste di nazionalità magiara o la continuazione della prassi rumena dell'analisi dei nomi. In relazione alla politica linguistica di rumenizzazione, costituirono oggetto di petizione l'uso della toponomastica nella stampa, il bilinguismo sulle insegne commerciali, la proporzionale etnica dei dipendenti di imprese private e la questione del sostegno finanziario alle scuole confessionali[9]. In tre casi le petizioni dei magiari di Romania ebbero successo presso la Società delle Nazioni, in due di questi per il fatto che furono condotte trattative ad opera del Consiglio della Società (ambedue le petizioni erano legate a questioni patrimoniali[10]). La terza petizione dei magiari di Romania risolta positivamente riguardava l'opposizione dei responsabili delle chiese magiare di Transilvania ad una norma limitativa dell'insegnamento privato. Tale disposizione venne modificata dal governo rumeno in seguito all'intervento della Società delle Nazioni[11].

In altri 12 casi il governo rumeno risolse con decisione pro-

* Per zona 'culturale' si intendono quelle aree mistilingui della Transilvania in cui vigevano, a partire dal 1924, norme di legge eccezionali per la scuola [NdT].

[9] I. Mikó, *Huszonkét év. Az erdélyi magyarság története 1918. december 1-jétől 1940. augusztus 30-ig*, Budapest 1941, pp. 178-195; A. Balogh, *A Nemzetek Szövetsége*, cit., pp. 9-14.

[10] *Ibidem*, pp. 16-17.

[11] *Ibidem*.

pria i problemi esposti nelle petizioni, sollecitato in questo senso dal Segretariato della Società delle Nazioni, apportando almeno parziali aggiustamenti[12].

A riprova del fatto che le petizioni trasmesse dalla minoranza magiara di Romania ebbero un relativo successo, va detto che solo in 5 casi non si approdò ad alcuna soluzione. Al di là dei 3 interventi della Società delle Nazioni e dei 12 provvedimenti autonomi del governo rumeno, il comitato per le minoranze della SdN avviò un procedimento in altri 9 casi, ma a seguito delle relative osservazioni del governo rumeno non si ritenne più necessario compiere ulteriori passi[13].

Sulla base di dati statistici forniti dalla Società delle Nazioni, nel periodo tra il 1921 e il 1936 furono inoltrate complessivamente 867 petizioni riguardanti le minoranze, e di queste solo 471 vennero considerate ricevibili. Di queste 471 petizioni ammesse, 5 in tutto arrivarono dinnanzi al Consiglio della Società delle Nazioni. Il numero di petizioni provenienti dalle minoranze magiare e dichiarate ricevibili in questo stesso spazio di tempo fu di 43; fra di esse risultano comprese tutte le petizioni delle minoranze magiare di Romania, due delle quali arrivarono fino al Consiglio della Società delle Nazioni. Durante l'esame della petizione inoltrata nel 1930 dai magiari di Romania in merito all'analisi dei nomi, ad esempio, il Comitato per le minoranze della Società, per avere ulteriori informazioni, si rivolse – fatto del tutto insolito – non al governo rumeno, bensì allo stesso Partito magiaro di Romania che aveva presentato la petizione[14].

L'azione per la tutela giuridica delle minoranze magiare in Cecoslovacchia, Romania e Jugoslavia nel periodo tra le due guerre non si limitò, com'è ovvio, alla partecipazione a fori internazionali, sebbene in tal senso siano stati di grande rilevanza le occasioni offerte dalla Lega per la Società delle

[12] *Ibidem*, pp. 23-24.

[13] *Ibidem*, p. 25.

[14] *Ibidem*, pp. 31-33.

Nazioni, dall'Unione interparlamentare e dai Congressi delle minoranze. Un'intensa attività a tutela delle minoranze fu condotta anche negli stessi stati in questione: gran parte del lavoro parlamentare di deputati magiari sia in Cecoslovacchia che in Romania riguardò proprio questo problema. Il fatto che sulla stampa delle minoranze potessero comparire senza censure i discorsi e le interpellanze dei parlamentari magiari, ebbe un ruolo importante nell'orientamento dell'opinione pubblica delle minoranze e anche nel trasmettere un certo sentimento di sicurezza giuridica.

La politica estera ungherese di quegli anni cercò di sostenere efficacemente in tutti i fori e in tutte le maniere possibili le azioni per la tutela giuridica delle minoranze magiare. Ciò nonostante la politica estera ungherese considerò come suo obiettivo principale la modifica dei confini statali ritenuti fondamentalmente ingiusti, cosicché nella sua strategia subordinò la tutela delle minoranze a questi tentativi di revisione. Per un breve periodo, successivo al trattato di pace del Trianon, il governo ungherese cercò di concludere con i paesi confinanti trattati bilaterali per la tutela delle minoranze, sondando addirittura le possibilità per un accordo bilaterale sulla revisione dei confini. Ma nel giro di breve tempo emerse che neppure dalla Cecoslovacchia, che pure si dichiarava disponibile in linea teorica a concludere qualsiasi tipo di accordo bilaterale, l'Ungheria poteva ottenere la firma per un trattato a tutela delle minoranze. L'ostacolo principale a questo tentativo fu dato dal semplice fatto che, a seguito del trattato del Trianon, nel territorio dell'Ungheria non esisteva più una minoranza nazionale di notevoli dimensioni, stanziata in insediamenti compatti – eccezion fatta per i 500 000 tedeschi – in grado di pareggiare le numerose minoranze magiare disposte in insediamenti compatti per lo più lungo il confine e dotate di una marcata coscienza nazionale[15].

[15] Su ciò cfr. L. SZARKA, *Kisebbségvédelem, reciprocitás, revizió. Megeyezési kisérletek a nemzetiségi kérdés terén*, in *Békétlen évtizedek 1918-1938. Tanulmányok és dokumentumok a magyar-cseh-szlovák kapcsolatok történetéből a két világháboru között*, Budapest 1988, pp. 47-53.

In conseguenza di ciò, nella politica estera ungherese degli anni tra il 1923 e il 1928 si affermarono due concezioni parallele: la cosiddetta strategia di revisione integrale, che fin da principio rappresentò naturalmente, anche secondo valutazioni ungheresi, un obiettivo irreale, e il cui ruolo era solo quello di crearsi una vantaggiosa posizione per le trattative. Dall'altra parte vi era invece quella politica revisionistica che poggiava sulla componente etnica. Essa partiva dal tentativo di riannettere all'Ungheria quei territori, in cui l'elemento etnico magiaro risultava maggioritario. Per questo molti politici ungheresi ritenevano particolarmente importante la tutela giuridica delle minoranze magiare che vivevano in compatte aree linguistiche[16].

Nei confronti del sistema di tutela delle minoranze della Società delle Nazioni si registrava in Ungheria un forte malcontento. István Bethlen lanciò addirittura l'idea di uscire dalla Società delle Nazioni come possibile forma di protesta per l'inefficace tutela delle minoranze[17].

Alla fine degli anni '20 la politica estera ufficiale ungherese distingueva già tra una revisione integrale e una revisione etnica, sebbene la distinzione si basasse esclusivamente sulla gradualità e sui mezzi della sua realizzazione: mentre per i territori a maggioranza magiara situati lungo i confini dovevano mantenersi dirette rivendicazioni, per le altre regioni si sarebbe dovuto chiedere un referendum popolare[18].

Questa posizione ufficiale del governo ungherese nei confronti della tutela delle minoranze nel periodo fra le due guerre in Europa centro-orientale, ha continuato a riflettersi a lungo anche nelle valutazioni di carattere storiografico al riguardo. Storici sia marxisti che borghesi parlarono di fallimento e di inefficacia del sistema della SdN responsabile della tutela delle minoranze e non riconobbero la straordi-

[16] Sulle alternative della politica estera unghere, cfr. I. ROMICS, *Bethlen István. Politikai életrajz*, Budapest 1991, pp. 246-251 und pp. 270-271.

[17] *Bethlen, István gróf beszédei és irásai,* 2 voll., Budapest 1933, p. 34.

[18] L. SZARKA, *Kisebbségvédelem*, cit., pp. 52-53.

naria importanza di garanzie e disposizioni internazionali in favore delle minoranze. Ma dopo il 1945 anche i marxisti lamentarono la totale soppressione del sistema per la tutela delle minoranze del periodo interbellico, per quanto la mancanza di fori e garanzie internazionali non sia bastata per spingere la storiografia dell'Europa centro-orientale a compiere una almeno parziale riabilitazione di quello stesso sistema. Sulla scorta di un rapido sguardo alle esperienze ungheresi di quegli anni relativamente alla prassi della tutela delle minoranze possiamo dire, in conclusione, che la tutela internazionale rappresentò nel periodo tra le due guerre un'importante fonte per la sicurezza giuridica delle minoranze, assicurò un valido punto di partenza per l'impegno in politica interna in favore della protezione giuridica delle minoranze nel loro paese d'appartenenza, e stimolò partiti e organizzazioni politiche delle minoranze ungheresi alla formulazione di obiettivi precisi per la propria migliore tutela.

L'orientamento revisionistico della politica estera ungherese ha naturalmente reso più complicata e difficile la tutela internazionale delle minoranze ungheresi, poiché gli Stati confinanti videro in ogni iniziativa di queste minoranze una manifestazione delle pretese revisioniste ungheresi e come tali cercarono di presentarla davanti ai fori internazionali. Ciò nonostante i governi degli Stati confinanti con l'Ungheria furono costretti in molti casi a fare concessioni almeno di tipo formale. E come dimostra il materiale documentario dello Statuto per le nazionalità in Cecoslovacchia, introdotto da Hodža nel 1937-38, nella seconda metà degli anni trenta vi era la disponibilità anche per autocorrezioni, quanto meno parziali.

Aspetti della legislazione rumena riguardanti le minoranze nazionali nel periodo interbellico

di *Simion Retegan*

La legislazione del periodo interbellico in Romania riguardante le minoranze nazionali in generale e la minoranza magiara in particolare è stata oggetto di una vera e propria valanga di pubblicazioni: monografie, saggi, studi, opuscoli, relazioni, articoli su quotidiani, sia nella storiografia rumena che in quella ungherese. La maggior parte di questi contributi è apparsa significativamente nel periodo 1936-1940 quando il problema della revisione dei trattati internazionali sottoscritti dopo la Prima guerra mondiale era all'ordine del giorno. La frequenza con cui la questione delle minoranze venne posta in discussione in vari fori internazionali, in raduni pubblici, sulla stampa indica di per sé l'estrema tensione dei rapporti fra Stato rumeno e Stato ungherese. Il destino non solo ha posto vicini i due popoli rispettivi, ma in Transilvania li ha anche vicendevolmente compenetrati a fondo. In un tale contesto ricco di tensioni, la politica revisionista e la campagna propagandistica dello Stato ungherese era in piena offensiva mentre la controparte rumena si trovava piuttosto su posizioni di contenimento.

La prima impressione che si ricava da questa vasta attività pubblicistica è quella della sua evidente parzialità nazionale. Sia che si tratti di opere che hanno affrontato la problematica nel suo insieme, sia che si tratti di presentazioni a livello settoriale, come l'economia, la politica, la cultura, osservate sul piano centrale o locale, la pressione dell'elemento politico compromette o addirittura soffoca del tutto lo spirito dell'obiettività scientifica. In luogo di analisi neutrali e obiet-

Traduzione dal rumeno di Davide Zaffi.

tive di una realtà ampia e complessa in continuo cambiamento, si ha a che fare molto spesso con una rappresentazione amputata dei fatti, con la loro estrapolazione dal contesto storico, con l'assolutizzazione di aspetti parziali. Fanno parte del campionario comune ai due campi la negazione o l'affermazione apodittica, senza sfumature e riserve, l'insinuazione, l'ambiguità. Alcune fra queste innumerevoli iniziative pubblicistiche, dovute non tanto a storici o sociologi, quanto piuttosto a giornalisti ovvero a uomini politici impegnati in prima linea nella contrapposizione sorda e tenace fra rumeni e magiari, portano lo stampo della passione nazionale. Si può certo capire che i magiari emigrati dalla Transilvania dopo il 1918, i quali avevano perduto i terreni e le proprietà ereditate di generazione in generazione, vivessero un intenso dramma spirituale, di fronte al quale si prova sincera commozione, tuttavia è anche naturale chiedersi in qual misura le loro testimonianze potevano essere davvero obiettive. Talune loro iniziative pubblicistiche non soltanto negano qualsiasi effettiva realizzazione rumena nel campo della tutela dei diritti delle minoranze, e non le concedono alcuna buona volontà a questo riguardo, ma mettono in dubbio perfino la capacità della parte rumena di sottrarsi al dominio dell'inerzia e dell'arbitrio, e di costruire e di rispettare le strutture di uno Stato democratico.

Uguale diffidenza è da usarsi anche nei confronti di alcuni uomini politici rumeni che sotto la copertura offerta dalle dichiarazioni antidiscriminatorie con valore costituzionale degli anni 1918, 1919 e 1923, le quali rispondevano agli standards europei, passano completamente sotto silenzio una lunga serie di leggi ordinarie che toccavano il settore economico, scolastico, religioso e che contenevano disposizioni contrarie ai principi democratici adottati all'Assemblea di Alba Iulia del 1918, nel trattato per le minoranze firmato a Parigi nel dicembre 1919 e nella Costituzione del 1923. Si voleva creare l'immagine di una società idillica, lineare e uniforme, che offriva a tutti le stesse garanzie di libertà e sviluppo, le stesse prospettive per il futuro, un liberalismo e una tolleranza che non potevano riscontrarsi se non presso pochissimi stati europei.

Quel che è comune sia al campo magiaro che a quello rumeno è che la massa di argomenti e controargomenti non era destinata alla parte avversaria, oppure alla opinione pubblica rispettiva, quanto invece alle Grandi Potenze europee, di fronte alle quali si portavano le accuse o ci si difendeva. La questione delle minoranze, per quanto grave, non appare perciò come fine a se stessa ma come uno strumento di agitazione in vista di vantaggi sul piano esterno, in vista cioè della revisione ovvero della conservazione delle frontiere esistenti. Da questo punto di osservazione, come è noto, lo Stato ungherese ha vinto la partita grazie al Diktat di Vienna del 30 agosto 1940.

Nei limiti di questo breve contributo non sarà possibile, per quanto sarebbe forse desiderabile, presentare integralmente sia le disposizioni dei testi costituzionali rumeni riguardo alle minoranze sia un'analisi sistematica di tutte le leggi speciali adottate nel periodo in esame aventi per oggetto le libertà della persona, il diritto di riunione e di associazione, la libertà della pratica religiosa e dell'uso della lingua materna, la libertà di stampa e di petizione, la libertà economica e i diritti politici delle minoranze. Non si può qui che tenere conto dei testi legislativi più importanti e significativi, fornire alcune considerazioni preliminari e formulare quindi talune osservazioni frammentarie. Ci si soffermerà in modo particolare sulla legislazione scolastica ed economica, settori questi per i quali le critiche delle minoranze magiare di Transilvania furono più frequenti e gravi.

Tenteremo altresì, al termine di questo contributo, di passare dalle generalizzazioni delle leggi alla realtà della vita concreta presentando alcuni aspetti della convivenza rumeno-magiara nei villaggi e nelle città della Transilvania. Ci riferiamo alla vita lavorativa, pacifica e discreta, che passa inosservata, come succede sempre e dappertutto, nei momenti in cui scene isolate di insoddisfazione o di conflitto occupano l'attenzione del vasto pubblico.

Allo stesso tempo è bene non dimenticare che il periodo interbellico rappresenta solo una tappa del complesso problema nazionale in Transilvania: si tratta del momento in cui

la minoranza magiara ha perduto l'egemonia politica sulla maggioranza rumena della regione. Se nell'intero periodo interbellico l'atteggiamento della minoranza tedesca di Romania è stato improntato alla collaborazione costruttiva con lo Stato, in evidente contrasto con la sfida permanente opposta dalla minoranza magiara, la dialettica passato-presente può darci l'opportuna spiegazione. La minoranza sassone di Transilvania, borghese e contadina, anch'essa marginalizzata alla pari dei rumeni fino al 1918, non ha nulla in comune con la minoranza magiara, a capo della quale si trovava una aristocrazia ricca, istruita, esperta in politica, con molti contatti all'estero, con molteplici possibilità culturali, con una secolare abitudine a governare, un'aristocrazia insomma agli occhi della quale non dominare gli altri significava solo essere a propria volta dominati. Essa venne certo a trovarsi in una posizione di inferiorità nei confronti dello Stato rumeno che disponeva di potenti strutture ed era presente in tutti gli ambiti della vita civile, alla pari dello Stato dualista ante-1918, ma lo storico di oggi, prendendo naturalmente posizione in favore dei deboli di fronte ai potenti, in favore della minoranza di fronte alla maggioranza, non può fare astrazione dalle condizioni del passato.

La legislazione dello Stato rumeno riguardo alle minoranze nazionali si divide in due periodi ben distinti, vale a dire gli anni 1918-1937 e 1938-1940. I due periodi citati presentano certi tratti di continuità ma anche evidenti rotture. A caratterizzare la fase 1918-1937 è lo sforzo della legislazione rumena di conformarsi alle norme democratiche europee in questo campo. Del resto già all'Assemblea di Alba Iulia, il 1° dicembre 1918, fu proclamato come principio fondamentale dello Stato rumeno[1] la

[1] I. CLOPOȚEL, *Revoluția de la 1918. Unirea Ardealului cu România* [*La Rivoluzione del 1918. L'unione della Transilvania con la Romania*], Cluj 1936, pp. 121-123; L. NAGY, *A kisebbségek alkotmányos jogi helyzete Nagyromániában* [*La situazione delle minoranze nel diritto costituzionale della Grande-Romania*], Kolozsvár 1944, p. 208; T. DRĂGAN, *Les décisions d'Alba Iulia et leur interpretation pour les minorités nationales de Roumanie*, in «Revue de Transylvanie», X, 1944, n. 3-4, pp. 52-73.

«piena libertà nazionale per tutti i popoli coabitanti*. Ogni popolo avrà istruzione, amministrazione e giustizia nella propria lingua, assicurata da individui scelti al suo interno e ogni popolo avrà diritto ad essere rappresentato nei corpi legislativi e nel governo del paese in proporzione al numero delle persone che lo compongono».

Benché questi principi non rappresentassero di per sé norme stabilite da un organo di Stato, per il fatto di essere stati ripresi dalla successiva legislazione rumena, sono divenuti fonti di diritto.

In secondo luogo, tramite i trattati di pace con l'Austria e l'Ungheria, così come tramite l'adesione della Romania al trattato per le minoranze firmato a Parigi il 9 dicembre 1919, lo Stato rumeno si obbligava a che alcuna legge, decreto o norma ufficiale non contravvenisse alle disposizioni contenute in detti trattati. Lo Stato rumeno si impegnava a garantire il rispetto della vita, della libertà, del libero esercizio del culto; a riconoscere come cittadino rumeno ogni persona residente nel paese o nata nel territorio austro-ungarico divenuto in seguito rumeno; a riconoscere la cittadinanza a tutti gli ebrei di qualunque parte del paese che non ne avessero altra; ad assicurare l'uguaglianza davanti alla legge. La Romania si assumeva inoltre l'obbligo di accordare alle comunità sassoni e sicule della Transilvania l'autonomia locale, sotto il controllo dello Stato, per quel che riguardava le questioni scolastiche e religiose. La garanzia dei diritti delle minoranze era posta non solo sotto lo scudo del diritto costituzionale interno, ma anche sotto quello internazionale poiché il loro rispetto era riconosciuto come oggetto di diritto internazionale, tutelato dalla Società delle Nazioni.

Con questo spirito conciliante, la costituzione del 1923, lodata unanimemente per il suo contenuto democratico, assicurava una completa eguaglianza dei rumeni – vale a dire

* Il termine «popoli coabitanti» viene riferito dalla legislazione, dalla pubblicistica e dalla storiografia rumena alle nazionalità non rumene della Transilvania (NdT).

dei cittadini rumeni –, senza riguardo per la loro origine nazionale, la loro religione e la loro lingua in tutti i settori: da quello sociale, a quello economico, politico, culturale e religioso.

Il trapasso di questi principi di carattere generale in legislazione ordinaria relativa ai diversi campi della vita pubblica ha rappresentato senza dubbio un lungo processo nel corso del quale la politica delle concessioni si è alternata con un atteggiamento più intransigente, lo spirito di tolleranza con comportamenti refrattari, se non di vero e proprio esclusivismo nazionale. Tutto ciò in funzione della congiuntura politica ovvero di fattori psicologici che hanno un ruolo decisivo quando si tratta di dar soluzione ai problemi di carattere nazionale.

Forse il migliore esempio in questo senso è dato dal vasto capitolo della politica scolastica, un settore molto importante poiché l'istruzione nella propria lingua costituisce uno dei mezzi principali a disposizione delle minoranze per la conservazione della loro individualità nazionale, linguistica e religiosa.

Come detto più sopra, il trattato per le minoranze riconosceva in linea di principio la libertà dell'insegnamento nella lingua minoritaria e prevedeva diverse norme che la tutelassero. Cosa contemplava la legislazione rumena ordinaria in questo settore? Fino a quando non fu adottata la legge scolastica del 1924, è esistito un regime di transizione nell'ambito del quale si è riconosciuto il principio tradizionale secondo cui nelle scuole confessionali e private la lingua d'insegnamento veniva stabilita da coloro che le finanziavano. In pari tempo, le scuole fino ad allora finanziate dallo Stato ungherese furono prese in consegna dallo Stato rumeno, dovendo quest'ultimo provvedere a che l'insegnamento avvenisse nella lingua della maggioranza della popolazione del comune rispettivo. In questo modo la proporzione numerica fra le scuole primarie delle diverse lingue mutò radicalmente: diminuì il numero di scuole con lingua d'insegnamneto magiara e aumentò quello delle scuole con lingua d'insegnamento rumena e tedesca, senza tuttavia che la proporzione

numerica delle scuole arrivasse a corrispondere pienamente alla proporzione nazionale della popolazione. Nell'insegnamento secondario la storia e la geografia dell'Ungheria furono naturalmente sostituite con la storia e la geografia della Romania[2]. Ai membri del corpo didattico fu richiesto di deporre giuramento di fedeltà allo Stato rumeno come garanzia della loro intenzione di svolgere correttamente il ruolo che detenevano.

Se fino al 1918 non esisteva neppure una singola scuola pubblica nella quale la lingua d'insegnamento fosse altra dal magiaro, con la legge sulla scuola pubblica del 1924 lo Stato rumeno si impegnò a che nelle località dove la lingua della popolazione non era la rumena, il ministro dell'Istruzione creasse e finanziasse scuole primarie con insegnamento impartito nella lingua della minoranza. Una conseguenza di ciò fu che nel 1932 nella rete scolastica pubblica funzionavano 248 scuole con lingua magiara, pari al 5,77% del totale, percentuale in effetti inferiore a quella della popolazione magiara (7,9% nel 1930) ma che rappresenta un notevolissimo progresso rispetto alla situazione delle minoranze prima del 1918[3]. In questo quadro i dirigenti della minoranza magiara di Transilvania al fine di tenere lontani gli scolari magiari dalle scuole pubbliche, anche se l'insegnamento era nella loro lingua, decisero di fondare quante più possibili scuole confessionali, e tentarono di mantenere intatta l'intera rete di scuole con lingua magiara in Transilvania rendendole confessionali, vale a dire sottraendole all'influenza dello Stato, nella speranza che l'annessione della Transilvania alla Romania non sarebbe durata a lungo. Nello stesso tempo occorre far presente che la creazione di una scuola, di

[2] A. CALIANI, *L'enseignement minoritaire en Transilvanie*, in «Revue de Transylvanie», I, 1934, n. 2, pp. 153-179; A. PTEANCU, *Invăţămîntul particular şi minoritar din Transilvania* [*L'insegnamento privato e minoritario in Transilvania*], in *Transilvania, Banatul, Crişana, Maramureşul, 1918-1928*, II, Bucarest 1929, pp. 1107-1127.

[3] «Anuarul Invăţămîntului primar» [«Annale dell'isegnamento primario»], XXVIII, 1933, Bucarest 1933, «Anuarul statistic» [«Annale statistico»], 1937/38, p. 62.

qualsiasi tipo, dipendeva a partire dal 1924 dall'approvazione del Ministero dell'Istruzione e che l'orientamento e il controllo sull'intero insegnamento primario erano stati dichiarati di competenza dello Stato.

Questo modo di procedere fu considerato, e possiamo anche oggi considerarlo tale, come lesivo dei diritti delle minoranze. La stessa legge conteneva inoltre la disposizione per cui i cittadini di origine rumena che avevano perduto la loro lingua madre erano tenuti a mandare i figli in scuole con lingua d'insegnamento rumena, potendo scegliere fra pubblica e privata.

Per quel che riguarda l'insegnamento secondario, questo fu regolato con una legge del 1928 molto spesso accusata di tendenze romanizzatrici appena dissimulate. La legge dichiarava in effetti che la lingua dell'insegnamento secondario nelle scuole di Stato fosse la lingua rumena, ma permetteva che in regioni con prevalente popolazione minoritaria venissero creati, presso i licei statali, sezioni magiare o tedesche nelle quali tuttavia le materie costituite da lingua rumena, storia dei rumeni, geografia della Romania ed educazione civica dovevano essere tenute in lingua rumena. Come nel caso dell'insegnamento primario, il maggior numero di scolari magiari frequentava licei confessionali, benché esistessero scuole di secondo grado di lingua magiara sovvenzionate dallo Stato. Quel che irritò maggiormente la minoranza magiara di Transilvania in questo settore, furono le condizioni, per davvero molto pesanti, per il superamento dell'esame di maturità, obbligatorio in lingua rumena anche per i licei confessionali, sia per quel che riguardava le materie d'esame sia per quel che riguardava la struttura delle commissioni esaminatrici. Nel campo dell'insegnamento privato entrò successivamente in vigore una legge speciale che imponeva l'insegnamento di talune materie in lingua rumena e i membri del corpo didattico che non conoscevano il rumeno erano obbligati a superare entro un termine di cinque anni un esame di lingua.

Per finire, la legge sull'insegnamento universitario del 1923 disponeva che lo Stato aveva facoltà di creare nuove Univer-

sità, ma l'Università magiara di Cluj e l'Università tedesca di Cernauţi erano già state trasformate, sulla base di leggi speciali, in università rumene[4].

Il settore sul quale la legislazione speciale rumena ha suscitato forse le più accese contestazioni, fu quello delle attività economiche, benché essa sia stata qui incomparabilmente più conseguente con i principi di non discriminazione contemplati nelle leggi fondamentali. Fu in modo particolare la questione dell'esproprio dei terreni dei latifondisti che avevano optato per la cittadinanza ungherese, questione che generò un lungo contenzioso giudiziario fra la Romania e l'Ungheria, a godere di una grande attenzione sul piano europeo. Com'è noto il contenzioso fu portato davanti al Consiglio della Società delle Nazioni, presso il quale il governo di Budapest pretese un indennizzo di 33 miliardi di lei, in un' epoca in cui l'intero budget statale rumeno era di 13 miliardi di lei[5].

Dal punto di vista dell'economia le leggi costituzionali dello Stato rumeno, quelle riguardanti la proprietà privata e il lavoro, sono di carattere generale e riguardano tutti i cittadini senza differenza di origine nazionale. Così la costituzione del 1923 consacra da un lato il principio dell'inviolabilità della proprietà privata e dall'altro il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte al diritto al lavoro. Rispetto a queste disposizioni di carattere generale tuttavia la legislazione speciale introdusse alcune restrizioni della libertà individuale nel settore economico allo scopo di favorire l'elemento rumeno dei territori annessi nel 1918. Senza entrare nei dettagli delle norme della legge di riforma agra-

[4] *Legea pentru transformarea Universităţii maghiare din Cluj în Universitate românească* [*Legge sulla trasformazione dell'Università magiara di Cluj in Università rumena*], in «Monitorul oficial» [«Gazzetta ufficiale»], n. 126 del 23.12.1919; *Legea pentru transformarea Universităţii germane din Cernăuţi în Universitate românească* [*Legge sulla trasformazione dell'Università tedesca di Cernauti in Università rumena*], *ibidem*.

[5] N. TITULESCU, *La réforme agraire en Roumanie et les optants Hongrois de Transylvanie dévant la Société des Nations, mars-avril 1923*, Paris 1924, p. 49.

ria per la Transilvania, che davvero si differenzia in molti punti rispetto al resto del paese e che da sola è all'origine di una vastissima letteratura sia rumena che ungherese[6], occorre qui menzionare le leggi di colonizzazione del 1930-1936, orientate esclusivamente in favore dei rumeni, la legge sulle miniere del 1924, con la quale si fissava l'obbligo per cui il 75% del personale tecnico e amministrativo delle imprese minerarie fosse costituito da cittadini di nazionalità rumena[7], le leggi riguardanti l'organizzazione dell'associazione degli avvocati, la legge del 1937 riguardante la soppressione dei beni comuni dell'Università sassone e la creazione della Fondazione 'Mihai Viteazul'. Benché le leggi citate restringessero teoricamente le possibilità delle minoranze nell'ambito delle attività economiche, tuttavia non si può parlare, sul piano concreto, di un'oppressione economica della minoranza magiara nei settori del commercio, dell'industria e del credito. Al contrario, le statistiche del Ministero del Commercio e dell'Industria indicano che nel 1937 su un totale di 173.145 compagnie commerciali solo 83.821 (48,4%) erano rumene mentre 89.324 (51%) erano controllate da elementi delle minoranze, fra cui in particolare gli ebrei si segnalavano con il 32,7%[8]. Nella città di Cluj, il più grande centro economico transilvano, su 2373 compagnie commerciali re-

[6] G. IONESCU-SISEŞTI - N. CORNATIANU, *La réforme agraire en Roumanie et ses conséquences*, Bucarest 1937; M. GEORGESCU, *Reforme agraire. Principii şi metode în legiuririle române şi străine* [*Riforme agrarie. Principi e metodi nelle normative rumene ed estere*], Bucarest 1943; A. FRUNZĂNESCU, *Evoluţia chestiunii agrare în România. Privirea istorică. Aspecte actuale. Tendinţe* [*L'evoluzione della questione agraria in Romania. Prospetto storico. Aspetti attuali. Tendenze*], Bucarest 1939; D. SANDRU, *Reforma agrară din 1921 în România* [*La riforma agraria del 1921 in Romania*], Bucarest 1975; J.G. OBERDING, *Az Erdélyi föld reform* [*La riforma agraria in Transilvania*], Kolozsvár 1930; M. MORITZ, *Az Erdélyi föld sorsa* [*Il destino della terra in Transilvania*], Budapest 1932; J. VENCZEL, *Az Erdélyi román földbirtokreform* [*La riforma rumena della proprietà terriera in Transilvania*], Kolozsvár 1943.

[7] «Monitorul oficial» [«Gazzetta ufficiale»], n. 161 del 16.7.1934.

[8] N. DASCĂLU, *The economic and political-cultural life of the coinhabiting nationalities in Romania between the two world wars*, in «Nouvelles Etudes d'Histoire», n. 2, Bucarest 1980, p. 196.

gistrate nel 1937, 1101 erano ebree, 684 magiare, 487 rumene, 51 tedesche e 44 appartenevano ad altre nazionalità minoritarie[9].

Benché in molte pubblicazioni destinate a lettori esteri venisse di continuo affermato che la grande industria dei vecchi territori rumeni era favorita a scapito di quella transilvana, in realtà fra il 1919 e il 1929 le società per azioni industriali di questa regione non solo non furono nazionalizzate, ad eccezione di quelle tedesche, ma il loro capitale raddoppiò nel corso del decennio indicato[10]. Come nel commercio, la posizione delle minoranze era assai forte anche nell'industria. Così ad esempio nel 1937 su un totale di 29.077 aziende industriali private, 14.860 (51%) erano in mano alle minoranze e solo 14.217 (48,9%) erano rumene, e ciò a dispetto del fatto che i rumeni erano nel 1930 il 71,9% dell'intera popolazione del paese[11].

È facile comprendere che una attività industriale così intensa comportava un'altrettanto vivace attività creditizia, ciò che smentisce la tesi, divulgata anche all'estero, secondo cui la minoranza magiara in Romania era stata privata con la forza di tutte le sue risorse economiche. È sufficiente ricordare che in Transilvania su 411 banche esistenti nel 1934, 174 erano rumene, 116 magiare, 75 tedesche e 45 ebree[12].

Questo largo contributo delle minoranze alla vita economica della Romania interbelllica si è ripercosso positivamente sulla loro partecipazione alla vita politica dello Stato, sia a livello locale che a quello centrale. Per quanto la propagan-

[9] O. BUZEA, *Clujul, 1919-1939*, Cluj 1939, p. 219.

[10] A. OLTEANU, *Le mouvement économique hongrois en Transylvanie*, in «Revue de Transylvanie», IV, 1938, n. 1-2, pp. 67-68.

[11] N. DASCĂLU, *The economic and political-cultural life*, cit., p. 196; *Recensămîntul general al populației României din 29 decembrie 1930 [Censimento generale della popolazione rumena del 29 dicembre 1930]*, Bucarest 1938, II, p. 780.

[12] N. DASCĂLU, *The economic*, cit., p. 197; G.N. LEÓN, *La Transylvanie et la politique économique de la Roumanie*, Bucarest 1943, pp. 32-34.

da revisionista magiara abbia diffuso in Occidente un'immagine della Romania cupa o del tutto nera, occorre riconoscere che la Romania interbellica fu uno Stato democratico, nell'ambito del quale, secondo il dettato della costituzione del 1923 e della legge elettorale del 1926, le minoranze hanno goduto della libertà di organizzarsi in partiti politici, di prendere parte alla vita politica dello Stato, alle competizioni elettorali e all'attività parlamentare alla pari dei partiti rumeni. Così nel gennaio 1921 si è costituita l' Unione Magiara (Magyar Szövetség) e nel gennaio 1922 il Partito popolare magiaro (Magyar Néppárt). Questi si unirono poi nel Partito nazionale magiaro (Magyar Nemzeti Párt) il quale, assieme al Partito agrario magiaro (Magyar Agrárpárt), prese parte alle diverse elezioni parlamentari sia alleandosi con altre formazioni politiche, sia, più spesso, presentandosi da solo. Il Partito nazionale magiaro riuscì nel 1926 a conquistare 12 mandati nella Camera dei deputati e 13 in Senato[13]. Benché nessuna fra le minoranze di Romania sia stata rappresentata in Parlamento in proporzione alla sua consistenza numerica, a causa del modo tendenzioso con cui furono delimitate le unità amministrative che costituivano allo stesso tempo anche le circoscrizioni elettorali, tuttavia a paragone con la situazione ante-1918 ovvero con la situazione delle minoranze nell'Ungheria interbellica, la loro rappresentanza politica è stata considerevole.

Una certa duplicità della legislazione non può negarsi neppure per quel che riguarda le confessioni delle minoranze. Benché abbiano goduto di una reale e apprezzabile autonomia, basata sulla costituzione del 1923 e del 1938, dette confessioni furono relegate su un piano secondario rispetto

[13] I. MIKÓ, *Huszonkét év. Az Erdélyi magyarság politikai története 1918 december 1-töl 1940 augusztus 30-ig* [*Ventidue anni. Storia politica del gruppo magiaro transilvano dal 1 dicembre 1918 al 30 agosto 1940*], Budapest 1941.

[14] S. DRAGOMIR, *La Transylvanie roumaine et ses minorités ethniques*, Bucarest 1934, p. 97; Z. STRĂJANU, *Cultele minoritare în Transilvania* [*Le confessioni delle minoranze in Transilvania*], in *Transilvania, Benatul*, cit., p. 835.

al 'primato d'onore'[14] riservato al culto ortodosso e a quello greco-cattolico. Con la legge sui culti del 1928 venne in pratica abolito lo 'Statuto cattolico transilvano'. Altre leggi successive che favorivano le confessioni rumene (l'ortodossa e la greco-cattolica) per quel che riguardava la attribuzione o restituzione di proprietà fondiarie, hanno provocato giustificate reazioni da parte delle minoranze nazionali.

La seconda fase della legislazione rumena relativa alle minoranze si sviluppa negli anni 1938-1939, in un contesto europeo sempre più minaccioso per la Romania, quando si registra una maggiore disponibilità della politica ufficiale. L'inizio fu marcato dall'istituzione, il 1° maggio 1938 e quindi prima della crisi cecoslovacca, del Commissariato generale per le minoranze[15]. Questo nuovo organismo, nel cui ambito di competenza rientrava la vigilanza sull'applicazione di tutte le norme legislative riguardanti le minoranze, era chiamato a coordinare e ad armonizzare gli interessi delle minoranze con quelli dello Stato rumeno. La presenza di una delle più illustri personalità della cultura rumena* alla sua guida era un'ulteriore garanzia dell'intenzione delle autorità di giungere ad una sincera riconciliazione.

Un ulteriore passo in questa direzione fu compiuto nell'agosto 1938 con la pubblicazione dello Statuto per le minoranze[16], il quale conteneva una serie di precisazioni di principio e indicazioni pratiche per la soluzione di taluni disaccordi fra il governo rumeno e le minoranze. Nello spirito di questo avvicinamento furono portati a soluzione tutti i punti di contrasto con la minoranza tedesca, che riguardavano in particolare l'interpretazione di alcune leggi[17].

[15] P. BĂNESCU, *Le nouveau régime des minorités en Roumanie*, in «Revue de Transylvanie», IV, 1938, n. 3-4, pp. 335-346.

* Silviu Dragomir, professore di storia all'Università di Cluj (NdT).

[16] I. MIKÓ, *A román kisebbségi Statutum* [*Lo Statuto rumeno per le minoranze*], Cluj-Kolozsvár 1930, pp. 14-16.

[17] V. LORENZ, *Die Rechtslage der deutschen Volksgruppe in Rumänien. Vom Weltkrieg bis 1940*, in «Volk in Osten», 1941, n. 1-2, pp. 2-9; C.R. ZACH, *Schwerpunkte siebenbürgisch-sächsischer Beziehungen zum rumänischen Staat, 1920-1930*, in «Ungarn Jahrbuch», XVI, 1988, pp. 72-81.

Un bilancio sommario delle trattative condotte dal ministro rumeno per le nazionalità con parlamentari magiari evidenzia risultati importanti sia nel campo ecclesiastico (riconoscimento della diocesi riformata di Oradea, libertà di riunione degli organi ecclesiastici nonostante il regime di stato eccezionale, concessioni alla confessione cattolica romana), sia in quello scolastico. Fu accordata ad esempio alle scuole primarie confessionali una sovvenzione annuale di 20 milioni di lei e la nuova legge sull'insegnamento primario riconobbe ai genitori il diritto di decidere l'appartenenza etnica dei figli e di scegliere la scuola cui inviarli. Nello stesso tempo la nuova legge per l'insegnamento secondario diede una soluzione soddisfacente alle giustificate lagnanze riguardanti l'esame di maturità ed altri *desiderata* magiari[18]. Rimasero insoluti problemi quali quello dell'attività politica (nel quadro della 'dittatura reale' proclamata nel marzo del 1938), delle cooperative, delle espropriazioni fondiarie nella zona di Ciuc ed altri.

In contrasto con queste immediate concessioni, la nuova Costituzione del 1938, che ha segnato di fatto la soppressione del sistema parlamentare in Romania, istituì due categorie di cittadini: si distinguevano i rumeni di origine e i cittadini rumeni, con i primi titolari di diritti più ampi rispetto ai secondi, fra i quali rientravano naturalmente gli appartenenti alle minoranze nazionali.

Al di sopra di queste limitazioni e discriminazioni operate nelle leggi sia fondamentali che ordinarie, la vita quotidiana della popolazione della Transilvania, rumena, magiara, tedesca, si sviluppò in modo normale, senza tensioni fuori dal comune, come è dimostrato dalla serie sorprendentemente lunga e ininterrotta di matrimoni misti sia nelle città che nelle campagne[19] e come è altresì dimostrato dalla vita paci-

[18] S. DRAGOMIR, *La politique de la Roumanie à l'égard des minorités ethniques. Discours prononcé à la Chambre des députés le 18 avril 1940*, in «Revue de Transylvanie», VI, 1940, n. 3, pp. 145-159.

[19] Nel periodo 1920-1937 nelle città transilvane il 69,1% di uomini rumeni ha sposato donne rumene, il 23,3% ha sposato donne magiare e

fica di centinaia di comunità rumeno-magiare, rumeno-tedesche, rumeno-germano-magiaro-ebree. Si trattava di villaggi spesso minuscoli, sotto i 600 abitanti, raccolti attorno a 4 o perfino 5 chiese di culto diverso, villaggi che amministravano di buona intesa le proprietà comuni e dove si rispettavano reciprocamente le diverse festività e le diverse tradizioni.

Volere ignorare questa realtà profonda della vita transilvana sarebbe altrettanto grave come il volere ignorare i concreti e acuti problemi posti dalla convivenza interetnica che la legislazione rumena fra le due guerre ha dovuto fronteggiare e per i quali quest'ultima ha cercato una risposta normativa, con tutte le inevitabili esitazioni, con successi e manchevolezze, con luci e ombre.

Esprimiamo la ferma convinzione che la risposta rumena è stata, pur in epoca storica diversa, più generosa della risposta data dalla minoranza magiara alla maggioranza rumena nel periodo precedente il 1918, nonostante che la soluzione rumena abbia presentato anch'essa molti aspetti emendabili in confronto ai sistemi democratici dell'Occidente di quello stesso periodo e più ancora nella prospettiva della visione di una casa comune europea che è il compito della nostra generazione.

il 5,8% donne tedesche. La percentuale di uomini magiari che hanno sposato donne di altra nazionalità è pari al 17,7% e quella degli uomini tedeschi nella stessa condizione è pari al 28,9%. Per quel che riguarda le donne il 17,6% delle rumene ha sposato uomini di altra nazionalità, di fronte al 28,9% delle donne magiare e al 29,9% delle donne tedesche. Cfr. P. RÂMNEAMŢU, *Problema căsătoriilor mixte în orasele din Transilvania în perioada de la 1920-1937* [*La questione dei matrimoni misti nelle città della Transilvania nel periodo dal 1920 al 1937*], Cluj 1939; Gh. IANCU, *Vorläufige Betrachtungen hinsichtlich Rumäniens und der Frage der nationalen Minderheiten (1918-1928)*, in «Transylvanian Review», 1, 1992, pp. 60-86.

Pensiero e attività di Josip Vilfan

di *Jože Pirjevec*

Josip Vilfan iniziò la sua attività politica ad appena 28 anni nel 1906, quando fu eletto segretario della società Edinost (Unione), che rappresentava, nelle sue diverse articolazioni economico-culturali e politiche, gli sloveni di Trieste. Giurista di formazione, si era laureato all'Università di Vienna agli inizi del secolo, e aveva intrapreso la carriera d'avvocato, impiegandosi come praticante a Pola e poi a Trieste, presso gli studi di alcuni affermati professionisti. Cresciuto in una famiglia che, per il lavoro del padre, visse non solo nel Litorale, ma anche in Carniola e in Dalmazia, egli fu poliglotta fin dalla giovinezza, parlando correttamente quattro lingue: lo sloveno, il serbocroato, l'italiano e il tedesco[1]. Era dunque un tipico esponente dell'*intelligentia* slava della monarchia asburgica, cresciuto in una realtà socio-politica, che, al di là delle sue storture, garantiva indubbiamente almeno una cosa fondamentale: la certezza del diritto. Uno degli episodi chiave della sua attività antecedente alla prima guerra mondiale, legato proprio a questo carattere della civiltà asburgica, ebbe luogo nel dicembre del 1910, quando scoppiò a Trieste il cosiddetto affare del censimento. In un momento in cui la conflittualità nazionale nel porto adriatico era già molto accesa, il censimento fu ovviamente considerato un'occasione importante per verificare la struttura etnica della città e del suo territorio. Il questionario predisposto dalle autorità era peraltro piuttosto ambiguo, richie-

[1] S. Renko, *Ob stoletnici rojstva dr. Josipa Vilfana*, Jadranski koledar, 1978, Založništvo tržaškega tiska (in seguito ZTT), Trieste 1978, pp. 65-74; *Spomini dr. Josipa Vilfana*, Jadranski koledar, 1980, ZTT, Trieste 1980, pp. 169-189.

dendo al singolo cittadino di dichiarare non già la sua nazionalità, bensì la lingua d'uso. Si trattava, com'è evidente, di una domanda-trappola, soggetta all'interpretazione di chi censiva e quindi alle manipolazioni della burocrazia municipale; ed essendo questa, per la legge elettorale vigente a Trieste, dominata dall'alta borghesia irredentista, accadde che le risposte di persone di nazionalità slovena, impiegate in ambiente italiano, fossero cambiate d'ufficio, con la scusa che lo sloveno non poteva essere la loro lingua d'uso. A nome dell'Edinost, il Vilfan si erse contro questo modo di procedere disinvolto, con una protesta così ben congegnata da ottenere dalle autorità statali la revisione del censimento. I risultati furono incoraggianti, poiché ora risultò che gli sloveni a Trieste erano quasi 60.000, e non già 37.000, quanti ne avevano contati le autorità cittadine[2].

Fu un successo personale di Vilfan, che vide confermata la sua fiducia nello Stato di diritto. Già in quel periodo, in cui era ancora lecito immaginare una Trieste inserita nel suo *Hinterland* sloveno, egli era dell'avviso che il rapporto fra maggioranza e minoranza poteva essere regolato in modo equo e civile, riconoscendo a quest'ultima la sua individualità culturale e politica. Vilfan non negava il carattere eminentemente italiano di Trieste, ma contestava agli irredentisti il fatto di considerarla loro dominio esclusivo, senza riguardi per i diritti dell'altro elemento autoctono, cioè degli sloveni[3]. Verso la fine della guerra, quando fu evidente che l'inevitabile sfacelo della monarchia asburgica avrebbe reso attuale il problema delle frontiere tra Italia e Slavia, Vilfan partecipò naturalmente alle discussioni che si accesero in proposito, sostenendo che Trieste – per la sua posizione geografica – doveva far parte del futuro Stato jugoslavo, il quale, per parte sua, si sarebbe impegnato a garantire alla minoranza italiana ogni diritto, e ribadì questa tesi anche dopo il 13 novembre 1918, quando la città e il Litorale

[2] B. Marušič, *Z zlatimi črkami. Življenske usode in delo velikih primorskih mož*, ZTT, Trieste 1987, p. 133; *Spomini*, cit., p. 179.

[3] *Ibidem*.

furono occupati dall'esercito italiano, e rivendicati dal governo di Roma in base al patto di Londra del '15. Nei mesi successivi, mentre alla Conferenza di pace di Parigi divampava una violenta diatriba diplomatica sulla questione tra italiani e jugoslavi, gli sloveni del territorio conteso – che aveva ormai il nuovo nome di Venezia Giulia – puntavano su un plebiscito, convinti di poter raccogliere insieme con i croati, una seppur esigua maggioranza numerica. Si trattava naturalmente di speranze illusorie che, oltre a non prendere nella debita considerazione l'impari rapporto di forze fra l'Italia e il neonato Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, erano formulate in modo vago, senza un reale impegno, nella convinzione che il contenzioso dovesse venir risolto dai «fattori competenti», cioè dai governi di Roma e Belgrado. Così, quando con il trattato di Rapallo del novembre del '20, la frontiera fra l'Italia e il Regno SHS fu tracciata, a netto sfavore degli sloveni, Vilfan e gli altri leader del gruppo etnico rimasti in Italia accettarono senza protestare tale soluzione. Il triestino si limitò ad osservare che Rapallo aveva sì risolto il conflitto adriatico, ma non il problema adriatico: d'ora in poi, sarebbe stato necessario impegnarsi per la conservazione dell'identità nazionale degli sloveni e dei croati rimasti in Italia (circa 400.000 in tutto), nella speranza che la normalizzazione dei rapporti fra italiani e slavi, e la maturazione delle coscienze, portassero in un futuro non meglio definito, ad una più equa linea divisoria fra i due stati[4]. Tale discorso era comunque del tutto avulso dalla realtà contingente, vista la difficile situazione in cui si trovavano gli slavi nella Venezia Giulia: fin dall'inizio, le autorità d'occupazione assunsero infatti nei loro confronti un atteggiamento sospettoso, se non ostile, cercando di emarginare e rendere innocui gli esponenti dell'*intelligentia*, e lasciando nel contempo ampia libertà d'azione alle forze nazionaliste e fasciste, che a Trieste trovarono, già nel '19, un ambiente quanto mai congeniale; e che esse potessero allora agire indisturbate divenne evidente nel giugno del 1920, quando squadre

[4] M. KACIN-WOHINZ, *Primorski Slovenci pod italijansko zasedbo*, Založba Obzorja, Maribor, ZTT, Trieste 1972, p. 388.

fasciste assalirono il cosiddetto Hotel Balkan, cioè la «casa nazionale slovena», orgogliosamente eretta nel centro della città, dandolo alle fiamme. Vilfan, che nel giorno fatale era assente da Trieste, perse nell'incendio del palazzo, in cui aveva abitazione e studio, non solo i suoi effetti personali, ma anche tutto l'archivio dell'Edinost. Questo crimine, rimasto impunito, non intaccò però la sua fiducia nella possibilità di un dialogo rispettoso ma franco con le autorità statali. Eletto, nel maggio del '21, con altri quattro sloveni al parlamento di Roma, Vilfan vi prese la parola per la prima volta come loro portavoce, il 21 giugno, con un discorso programmatico in cui sottolineava il diritto degli sloveni e dei croati, annessi all'Italia contro la loro volontà, di godere di diritti collettivi, che lo Stato avrebbe dovuto rispettare e garantire; in cambio, gli sloveni si impegnavano, pur non rinunciando alle loro aspirazioni irredentistiche, a comportarsi da cittadini leali, «collaborando – per dirla con l'oratore – nei limiti delle proprie forze e della propria posizione particolare per il conseguimento di ideali di umanità, di cultura, di progresso morale e materiale»[5].

Quest'intervento, in cui Vilfan non si lasciò sfuggire l'occasione di denunciare i soprusi subìti dalla popolazione slovena durante i mesi dell'occupazione militare, non piacque affatto ai parlamentari italiani, soprattutto a quelli di destra, e neppure al presidente del Consiglio Giolitti, che accusò l'oratore di vilipendio delle forze armate. A questo punto, un collega di Vilfan, il sacerdote goriziano Virgilij Šček, cercò di placare le acque con un discorso più diplomatico, parlando della minoranza come di un ponte destinato a congiungere i due popoli e i due stati. Vilfan avvertì quest'intervento come una pugnalata alle spalle, e per lungo tempo non riuscì a perdonarlo al parlamentare goriziano. Il fatto è che, tra gli sloveni annessi all'Italia, esistevano due anime, quella triestina liberale, e quella goriziana cattolica, che, nonostante la situazione di emergenza in cui il gruppo etnico si trovava, non potevano convivere in uno stesso movimento politico. Esso infatti si scindeva già l'anno successivo in due tron-

[5] *Ibidem.*

coni, territorialmente delimitati e segnati altresì da differenze di carattere personale fra i diversi leader, da dissensi ideologici e relativi alla tattica da seguire nei rapporti con lo Stato. Mentre i goriziani, più pragmatici, sostenevano l'opportunità di un dialogo, anzi di una collaborazione con le forze politiche italiane, e in primo luogo con i popolari di Don Sturzo, i triestini erano dell'avviso che la minoranza non doveva inserirsi nel gioco partitico italiano, ma piuttosto far parte a sé, eleggendo lo Stato a unico interlocutore. In ambedue i casi si trattava di ragionamenti utopistici, poiché né le autorità statali, né le diverse forze politiche (a parte quelle di sinistra) erano interessate a vedere la minoranza come un soggetto dotato di specifici diritti. A tale proposito, è significativa l'opinione espressa, in un colloquio con Vilfan, nell'aprile del '21, dal ministro dell'Istruzione Pubblica Anile, membro del partito popolare: «Siete condannati a una cultura superiore, non al male dunque, ma al bene, e perciò arrendetevi»[6].

A tale modo di pensare, Vilfan opponeva a sua volta la convinzione della superiorità nei confronti del mondo italiano, considerato meno sviluppato di quello asburgico, in cui gli sloveni si erano plasmati. La sua «mentalità austriaca» gli fu del resto rinfacciata spesso dai fascisti, che mal sopportavano l'insistenza e la tenacia con cui continuava, al parlamento e fuori, a sostenere le ragioni di una minoranza, vittima di frequenti misure arbitrarie a livello locale. Nel marzo del '22, i magistrati di Trieste decisero, ad esempio, di bandire l'uso dello sloveno dai tribunali, cosa che spinse il Vilfan ad elevare vibrate, ma vane proteste. Dopo l'avvento di Mussolini al potere, egli si illuse di poter trovare, presso un forte governo centrale, quella tutela che le autorità locali non erano in grado, o non avevano l'interesse di assicurare. Il 17 novembre 1922, presentò al parlamento una mozione in cui chiedeva al governo di «rispettare le proprie leggi e di pretendere il loro rispetto», sottolineando come la politica

[6] M. Kacin-Wohinz, *Narodnoobrambno gibanje primorskih Slovencev v letih 1921-28*, Založba Lipa, Koper, ZTT, Trieste 1977, I, p. 118.

seguita finora fosse contraria agli interessi dello Stato. «Noi», disse, «non diventeremo buoni cittadini con sistemi simili, con incendi, maltrattamenti e l'olio di ricino». Mussolini, che commentò queste parole con una delle sue frasi lapidarie: «Sul Monte Nevoso siamo e lì resteremo», non sembrò peraltro insensibile all'appello del politico triestino[7]. Egli lo ricevette qualche giorno più tardi a un colloquio, che Vilfan, in un momento di ottimismo, definì «storico», perché gli parve di cogliere nelle parole del presidente del Consiglio la promessa di un trattamento più equo. In quell'occasione, egli poté illustrare in maniera concisa il suo pensiero sul modo in cui la minoranza avrebbe dovuto essere trattata, chiedendo il rispetto dei suoi diritti linguistici, culturali ed associativi, il permesso di rimpatrio per chi era stato costretto all'emigrazione, e riassumendo il tutto col motto latino «nihil de nobis sine nobis». A questa visione di una minoranza-soggetto, interlocutore paritario dello Stato, Mussolini ne contrappose un'altra, più riduttiva, che però, nella gravissima situazione in cui gli sloveni della Venezia Giulia si trovavano, non apparve a Vilfan del tutto priva di prospettive: sostenne infatti che l'assimilazione era inevitabile, rilevando come «la nostra cultura trimillenaria aveva vinto tutti, meno che gli ebrei, che per questo avevano patito per 2000 anni». Ma proprio perché si sentiva forte – a suo dire – l'Italia non aveva paura degli slavi, e non ne desiderava, anche per ragioni di politica estera, l'assimilazione violenta[8].

Nonostante queste mezze promesse, nella Venezia Giulia in realtà le cose non cambiarono. Vilfan, amareggiato e deluso, assunse di conseguenza, anche in parlamento, un atteggiamento sempre più ostile nei confronti del regime fascista. Quando, verso la metà del '23, vi si discusse la «legge Acerbo», che avrebbe dovuto riformare il sistema elettorale in senso maggioritario, per favorire il partito fascista, egli presentò una mozione che prevedeva garanzie per le minoranze affinché non rimanessero prive di una rappresentanza parla-

[7] *Ibidem*, I, p. 235.

[8] *Ibidem*.

mentare. Ma quel che pensava del regime risulta evidente dalla sua affermazione – assai coraggiosa per quei tempi – che non era possibile attendersi elezioni prive di violenza da un governo che con la violenza aveva raggiunto il potere e si manteneva al potere. Tale atteggiamento di aperta critica nei confronti di Mussolini non gli consigliò peraltro, nel momento di maggior crisi del regime, quando scoppiò, nel giugno 1924, il caso Matteotti, di seguire le forze dell'opposizione sull'Aventino. Con il collega goriziano Besednjak e i due deputati della minoranza tedesca, ritenne opportuno rimanere in parlamento, innanzitutto perché considerava la crisi una questione italiana, estranea alla minoranza, ma anche per protesta contro i partiti dell'opposizione, che non avevano ritenuto opportuno informare della mossa cui si accingevano i colleghi «alloglotti». E vi erano anche ragioni squisitamente tattiche: «A noi, semplici minoranze – disse Vilfan – spetta il ruolo dell'asino che può permettersi di dare al leone un calcio, quando questi è moribondo». Anzi, a suo avviso, era meglio attendere che fosse proprio morto[9].

Questa tattica opportunistica non gli impedì tuttavia di riprendere, proprio nei giorni della sua scomparsa, le accuse di Matteotti contro il regime, ribadendone la tesi che in nome della civiltà, ma anche per il suo buon nome internazionale, l'Italia doveva assumere un atteggiamento più equo nei confronti delle minoranze. In una risoluzione presentata il 13 giugno, Vilfan invitò il governo ad adottare, in favore della minoranza slava e tedesca, misure che l'Unione internazionale per la Società delle Nazioni e l'Unione interparlamentare avevano sollecitato in due incontri, a Praga nel '22 e a Copenhagen nel '23, dai paesi europei non impegnati in tal senso da trattati di carattere internazionale[10]. La risoluzione non fu mai votata, perché il presidente della Camera non la presentò all'approvazione dei deputati, né il Vilfan, in quel momento di confusione e di tensione, trovò opportuno insistere; essa però è interessante perché dimostra come

[9] *Ibidem*, II, p. 400.

[10] *Ibidem*, II, p. 395.

il suo pensiero sul problema delle minoranze fosse ormai improntato alla convinzione che si trattava di una questione non solo italiana, ma europea, che andava dunque discussa e risolta a livello internazionale.

Nel '25, egli s'impegnò nella convocazione di un Congresso delle minoranze nazionali, riunitosi a Ginevra, con tale convinzione, da essere eletto presidente del suo comitato esecutivo. Ne rimase a capo per ben dodici anni, contribuendo, con la indefessa attività pubblicistica e le sue capacità organizzative, oltre ad impostare ogni anno il convegno del Congresso, ad elaborare una serie di norme a tutela delle minoranze, che contribuirono ad arricchire il pensiero giuridico europeo. Egli partiva dalla concezione, di matrice prettamente romantica, secondo cui la cultura europea era espressione polifonica dei suoi diversi popoli, che, al di là degli stati in cui vivevano e delle frontiere da cui erano divisi, dovevano essere messi in grado di esprimersi liberamente e compiutamente. La sua concezione di «comunità nazionale» era estremamente ampia, abbracciando tutte le parti del corpo etnico, anche quelle della diaspora, e prevedeva strutture organizzative atte a promuoverne la crescita culturale, economica e politica. Egli predicava la lealtà nei confronti degli stati, in cui le singole minoranze vivevano, ma esigeva anche da questi il rispetto delle minoranze, auspicando la costituzione di un organismo internazionale, che tenesse d'occhio i singoli governi, per richiamarli all'ordine, all'occorrenza, creando così in Europa un'atmosfera di reciproca fiducia e di vera pace[11].

La sua riflessione sui diritti delle minoranze era senza dubbio condizionata dal modo in cui essi venivano calpestati in Italia, dove la situazione, man mano che il regime si rafforzava, si andò aggravando sempre più: le autorità cominciarono a italianizzare i cognomi, a chiudere le scuole, a sciogliere le associazioni culturali, a proibire i giornali, arrivando, nel '27, a mettere fuori legge la stessa Edinost. In tale

[11] J. WILFAN, *Die Organisierung der Volksgemeinschaft*, in «Nation und Staat», 1932, VII, pp. 445-464.

clima di estrema tensione, in cui lo stesso Vilfan fu oggetto di un fallito attentato, e si trovò per ben due volte dietro le sbarre, non esistevano ormai più in Italia le possibilità di un'azione legale. Il politico triestino ebbe un ultimo tempestoso colloquio con Mussolini il 25 settembre del '28, qualche giorno prima di emigrare definitivamente a Vienna, dove continuò la sua azione nell'ambito del Congresso delle minoranze[12]. Nonostante tutto, egli permase nella sua fiducia nelle forze della ragione, arrivando a creare in Europa un'opinione pubblica capace d'influire sui singoli governi e a condizionarne la politica.

Nell'ambiente sloveno della Venezia Giulia, era però contestato già da tempo da gruppi di giovani, convinti che alla violenza fascista bisognava rispondere con la violenza. Verso la fine degli anni venti, essi si organizzarono in un gruppo clandestino, che s'impegnò in atti terroristici – di carattere per lo più dimostrativo – contro il regime. La loro attività venne tuttavia stroncata dalla polizia segreta nella primavera del '30. Nel settembre successivo, fu organizzato a Trieste, dinanzi al Tribunale speciale per la difesa dello Stato, uno spettacolare processo, conclusosi fra l'altro anche con quattro condanne a morte. I giovani condannati vennero fucilati alla schiena come traditori il 6 settembre a Basovizza, non lontano dalla frontiera italo-jugoslava, a mo' di ammonimento a tutta la popolazione slava della Venezia Giulia. «Abbiamo – fu il commento di Mussolini – altro piombo per altre schiene»[13].

In quei giorni, Vilfan e il suo collega goriziano Besednjak si trovavano a Ginevra, dove era in corso un convegno delle minoranze europee. Vilfan, pur avendo avuto qualche sporadico contatto con i gruppi di resistenza armata, non aveva

[12] M. KACIN-WOHINZ, *Narodnoobrambno gibanje primorskih Slovencev*, cit., II, p. 458.

[13] M. KACIN-WOHINZ, *Prvi antifašizem v Evropi, Primorska 1925-1934*, Založba Lipa, Koper 1990, p. 311; J. PIRJEVEC, *Pagine di storia dell'antifascismo sloveno. I fucilati di Basovizza del settembre del '30*, in «Qualestoria», IX, 1 febbraio 1981, pp. 45-60; C. GATTERER, *Im Kampf gegen Rom*, Wien-Frankfurt-Zürich 1968, pp. 538-541.

mai considerato la violenza il mezzo più adatto per risolvere i problemi delle minoranze, ma semmai un espediente per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica su situazioni di particolare disagio. Nel *memorandum* preparato in quest'occasione insieme a Besednjak rimase fedele alla sua convinzione, cercando di spiegare come mai gli sloveni, che in passato non avevano mai fatto ricorso a mezzi violenti, fossero passati alla lotta armata. Egli pose l'accento non solo sull'esasperazione di un popolo che era stato oggetto di un'oppressione senza precedenti, ma anche sul cattivo esempio del fascismo, che da un decennio ricorreva sistematicamente alla violenza.

«Un'atmosfera avvelenata, in cui è scomparso il limite tra giustizia e ingiustizia, tra azione meritoria e delitto, domina già da dieci anni nella Venezia Giulia. È da meravigliarsi dunque, se la tesi sulla legittimità del delitto per ragioni etniche abbia trovato un terreno fertile anche fra singoli individui della popolazione jugoslava ...?»[14].

Come risulta da queste parole, Vilfan era rimasto fedele – nonostante tutto – alla propria visione legalitaria della lotta in difesa delle minoranze. Convinto che essa sarebbe stata efficace solo se in tutta Europa si fosse diffusa la consapevolezza del problema, egli continuò a lavorare, fino al '38, nell'ambito del Congresso delle minoranze, sviluppando in articoli, interventi e conferenze il suo ragionamento che però, in una situazione in cui gli stati totalitari violavano sistematicamente i più elementari diritti umani, diventava sempre più astratto, o, com'egli stesso avrebbe detto, «accademico». Figlio di un'altra epoca, in cui diritto e ordine legale non erano parole prive di significato, egli non riuscì ad adattarsi alla barbarie contemporanea, chiuso sempre più nel suo mondo e isolandosi nei suoi studi, nella convinzione che bisognava puntare su tempi lunghi e su una progressiva evoluzione della comunità europea. Il suo pensiero sulla dignità dell'essere umano, anche in quanto membro di una famiglia etnico-linguistica, dignità che trascende lo Stato, sulla ne-

14 M. KACIN-WOHINZ, *Prvi antifašizem v Evropi*, cit., p. 313.

cessità di una cultura favorevole alla tutela delle minoranze, sull'opportunità di formulare una carta dei diritti delle minoranze e di costituire un organismo internazionale in grado di controllarne l'applicazione in tutto il continente europeo, può essere considerato in questo senso tuttora assai attuale.

Lo scambio di popolazioni greco-bulgaro e greco-turco degli anni venti

di *Teodor Dimitrov*

Le minoranze possono essere considerate come un ponte ovvero come un fossato fra Stati e popoli. Esse sono state fra le cause principali delle guerre che hanno avuto luogo nel XX secolo. Nell'ambito delle tipologie che questo complesso fenomeno presenta è compreso lo scambio di popolazioni, praticato da paesi vicini come mezzo di epurazione etnica. A questo riguardo l'esperienza vissuta nel periodo interbellico nei Balcani è stata molto significativa. Lo scambio di popolazioni modificò il principio della protezione delle minoranze, secondo i termini di una soluzione radicale che mirava al raggiungimento dell'omogeneità nazionale tramite il rimpatrio dell'elemento minoritario. Fra le 'soluzioni' tendenti a modificare la situazione delle minoranze, quali l'assimilazione, la colonizzazione, il genocidio, lo scambio reciproco di popolazioni, ovvero il loro trasferimento unilaterale, apparve la più 'accettabile', soprattutto nell'immediato dopoguerra.

L'idea di uno scambio di popolazioni fra paesi contigui nel corso del XX secolo sembra essere d'origine turca. La politica di ottomanizzazione inaugurata da Abdul Hamid e dai Giovani turchi conobbe una prima applicazione nel trattato turco-bulgaro di Costantinopoli del 16-29 settembre 1913: lo scambio riguardava mussulmani e bulgari che abitavano lungo la frontiera turco-bulgara per una profondità di 15 chilometri. Dichiarata 'volontaria' questa emigrazione fu interpretata invece come 'obbligatoria'. Il risultato: 9.472 famiglie bulgare (49.000 persone) della Tracia orientale furo-

Traduzione dal francese di Davide Zaffi.

no trasferite in Bulgaria; 9.714 famiglie turche (circa 49.000 persone) furono trasferite in Turchia. Una commissione mista turco-bulgara con sede ad Andrianopoli ebbe il compito di soprintendere all'evacuazione e alla liquidazione delle proprietà abbandonate.

La nostra attenzione è qui rivolta però in particolare agli scambi di popolazione decisi a livello diplomatico multilaterale e presi a carico da un'organizzazione internazionale, nel caso, la Società delle Nazioni. Due strumenti giuridici regolarono questa esperienza nei Balcani.

1. La convenzione fra Grecia e Bulgaria sull'emigrazione reciproca e volontaria delle minoranze etniche, firmata a Neuilly-sur-Seine il 27 novembre 1919.

2. La convenzione greco-turca riguardante lo scambio di popolazioni e protocollo annesso firmati a Losanna il 30 gennaio 1923.

Occorre ricordare che la dichiarazione albanese relativa alla protezione delle minoranze del 2 ottobre 1920, prevedeva anch'essa uno scambio di popolazioni.

L'idea dello scambio di popolazioni fu motivata con il cattivo trattamento inflitto alle minoranze, che rendeva loro impossibile la vita, e con le frizioni politiche esistenti fra Stati che presentavano affinità etniche con le minoranze rispettive. La ricerca di una omogeneità nazionale implicava a sua volta un razionalismo dalle conseguenze disastrose, a causa delle sue aberrazioni nell'incondizionato, nell'assoluto. Il modo di pensare quantitativo in riferimento alle minoranze, ha condotto nel XX secolo al genocidio e allo scambio di popolazioni. Un simile approccio finì col non rispettare le necessità della vita, la qualità della stessa, le sue strutture e forme. Wilhelm Röpke ha sottolineato i disastri del razionalismo applicato alla politica estera nel modo seguente:

«Esso è manifestamente incapace di riconoscere le forze vive di una nazione radicata nella profondità del suo suolo, forza che è stata scoperta dal romanticismo e dai suoi precursori (Vico, Montesquieu e Herder). Da qui deriva la tendenza del razionalismo a creare Stati con l'ausilio di un atlante e di un righello, il suo di-

sprezzo per le differenze delle lingue e delle culture nazionali, quelle dei piccoli stati in particolare, e da qui la mancanza così frequente di comprensione per le diversità nazionali in Europa»[1].

Lo scambio di popolazioni fu praticato sotto due forme:

a. volontaria: dimostrata nell'esperienza greco-bulgara;

b. obbligatoria: lo scambio di popolazioni greco-turco offre il modello di un'epurazione etnica forzata, condotta immediatamente dopo il conflitto greco-turco del 1922.

Quale che fosse la forma dello scambio di popolazioni, occorrevano alcune condizioni necessarie per le trattative:

a. il numero delle persone da scambiare fra le due parti doveva essere approssimativamente uguale;

b. i due paesi dovevano possedere terra sufficiente per insediarvi gli immigrati;

c. dovevano essere a disposizione risorse finanziarie sufficienti per assicurare l'insediamento degli immigrati e compensare le loro perdite;

d. un organismo internazionale doveva controllare il processo dello scambio dal punto di vista giuridico, economico e umanitario.

La commissione d'emigrazione greco-bulgara svolse la sua attività sotto il controllo della Società delle Nazioni dal 1920 al 1930. La commissione greco-turca fu dichiarata 'indipendente' e lavorò anch'essa per un periodo di dieci anni dal 30 gennaio 1923 all'ottobre 1934. L'esistenza e i lavori delle due commissioni non coincisero esattamente con il periodo di scambio delle popolazioni. Così, ad esempio, lo scambio greco-turco cominciò nel novembre 1923 e si chiuse nel dicembre del 1934.

Le due esperienze di epurazione etnica (volontaria fra Grecia e Bulgaria, obbligatoria fra Grecia e Turchia) si differenziarono sia per i principi che per le disposizioni contenute

[1] W. RÖPKE, *La crise de notre temps*, Neuchâtel 1945, p. 72.

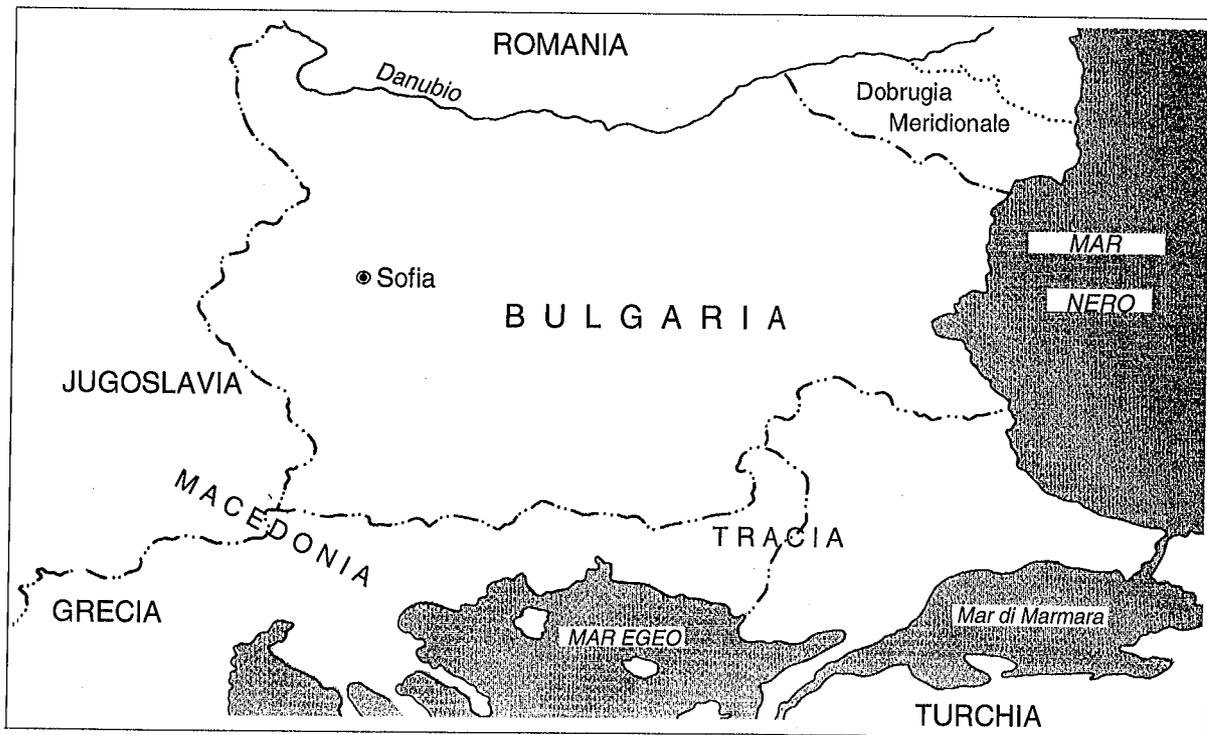



FIG. 3. *I nuovi confini nei Balcani meridionali e aree contestate, 1919-1923*

nelle due convenzioni d'emigrazione. Ad esempio, la facoltà d'opzione accordata alle persone appartenenti alla minoranza bulgara in Grecia, non esisteva per i Greci che si trovavano in Asia minore. Alle persone da espellere dalla Turchia e, rispettivamente, dalla Grecia, il criterio da applicare era quello della religione e non della razza, vale a dire che furono propriamente scambiati cristiani greco-ortodossi contro mussulmani. Questo principio era difficilmente applicabile per popolazioni che presentavano caratteri complessi: i pomac erano di origine e lingua bulgara, ma di religione mussulmana; i mussulmani di Creta parlavano il greco ed erano di origine ellenica. Per questo si è cercato di evitare l'espulsione dei mussulmani della Tracia occidentale e dei mussulmani di origine albanese. Gli abitanti di Chamouria, nel distretto dell'Epiro, rappresentavano un caso particolarmente difficile: erano discendenti dei greci epiroti, parlavano l'albanese, erano di religione mussulmana e politicamente simpatizzavano per i turchi[2].

1. *L'epurazione etnica in Grecia e in Bulgaria: i risultati dell'attività della commissione mista per l'emigrazione greco-bulgara*

L'esperienza della commissione mista per l'emigrazione greco-bulgara ha contribuito alla formazione di un modello internazionale per l'emigrazione volontaria. Essa appare interessante per i punti seguenti:

a. ai membri delle minoranze bulgara e greca era riservato il diritto d'opzione;

b. il processo migratorio si svolse parallelamente all'entrata in vigore, in Grecia, del trattato per la protezione delle minoranze;

c. il protocollo greco-bulagro del 29 settembre 1924 (Kalfoff-Politis) assegnò alla commissione mista compiti aggiun-

[2] A.A. PALLIS, *Exchange of Populations in the Balkans*, in «The Nineteenth Century and After», March 1925, p. 5.

tivi, come il garantire un trattamento imparziale delle minoranze e vegliare sull'applicazione delle clausule del trattato per le minoranze;

d. infine, l'interpretazione della Corte permanente di giustizia internazionale riguardo a talune disposizioni con oggetto le comunità greche e bulgare, diede l'occasione per deliberazioni sulla definizione e significato della nozione di minoranza.

La commissione era composta da due membri neutrali: il colonello A.C. Corfe (Nuova Zelanda) e il maggiore Marcel de Roover (Belgio), più tardi sostituito dal colonnello svizzero James de Reynier, e da due membri in rappresentanza di Grecia e Bulgaria. La commissione disponeva di un segretariato e di un personale ausiliario di 40 persone. Tutte le spese della commissione erano sostenute da Grecia e Bulgaria. Nel 1922 vennero create delle sotto-commissioni con l'incarico di seguire dal punto di vista tecnico e amministrativo i casi in esame. Nel 1926 esistevano 11 sotto-commissioni, di cui quattro in territorio bulgaro e sette su territorio greco. Nel 1928 il numero delle sotto-commissioni fu ridotto a due[3].

La commissione si trovò di fronte un lavoro immenso a causa dell'estensione del suo mandato alla Tracia occidentale annessa alla Grecia e dello slittamento per ben tre volte del limite massimo per emigrare.

La propaganda dei partiti politici che sconsigliavano i rifugiati dall'emigrare invece di sostenerne il ritorno, il disimpegno del governo bulgaro che lasciò ad ogni rifugiato la decisione di farsi liquidare i beni immobili dalla commissione oppure di aspettare l'applicazione del trattato per le minoranze, non ancora entrato in vigore in Grecia, il disastro greco in Asia minore e l'afflusso nell'estate e nell'autunno del 1922 di circa un milione e mezzo di greci espulsi da

[3] *Rapports sur les travaux de la Commission mixte d'émigrationn reciproque et volontaire gréco-bulgare*, 1921-1931: League of Nations Archives (nel seguito: LNA), C. 186-194.

quella regione: tutti questi fattori aggravarono la situazione della popolazione bulgara nella Tracia occidentale e nella Macedonia marittima. Dallo Stato ospitante fu praticata con consequenzialità una forte pressione amministrativa, politica e psicologica in favore dell'opzione per l'esilio. I profughi greci, a loro volta, insistevano per potersi stabilire ad Atene o al sud del Paese, ma una buona parte di essi fu costretta invece ad occupare le case e le terre dei bulgari abbandonate dai rispettivi proprietari. Gli organi militari e di polizia procedettero in molti casi all'internamento di famiglie bulgare in isole dell'Egeo. Tutta la politica governativa greca aveva un obiettivo unico: obbligare la popolazione bulgara ad emigrare.

La commissione mista per l'emigrazione impiegò ben otto riunioni prima di decidere, il 22 settembre 1923, di occuparsi anche dei bulgari internati in Tracia occidentale e di condurre un'inchiesta sugli avvenimenti nel villaggio di Tarlis. I tentativi del governo bulgaro per aprire consolati a Dedeagatch e a Salonicco non trovarono l'approvazione del governo greco.

Al contrario, la catastrofe greca in Asia minore scoraggiò la minoranza greca di Bulgaria dall'emigrare. Le richieste collettive d'emigrazione cessarono nel novembre del 1922.

Le statistiche seguenti riflettono bene le pressioni della politica e degli avvenimenti.

Numero delle richieste d'emigrazione esaminate dalla commissione

anno	famiglie bulgare	persone
1921	1.312	5.495
1922	1.450	6.877
1923	2.695	11.962
1924-1925	13.535	60.662

La cifra corrispondente agli anni 1924-25 rappresenta un record dopo i grandi esodi del 1913, 1919 e 1920 dovuti alle guerre balcaniche e alla guerra mondiale.

Alla data ultima per le domande d'emigrazione, la commissione mista greco-bulgara comunicò al Consiglio della SdN a Ginevra, il 1° gennaio 1929, statistische più o meno definitive:

a. 17.347 richieste greche, di cui 10.783 evase (63%);

b. 28.660 richieste bulgare (11.889 dalla Tracia occidentale e 16.771 dalla Macedonia marittima), di cui 19.487 evase (68%).

Su un totale di 46.007 richieste, la commisione aveva potuto evaderne – a quella data – 30.270, ne restavano così 15.737[4].

Su richiesta del Consiglio (proposta di Chamberlain del 3 settembre 1927), la commissione greco-bulgara presentò nel maggio 1929 un *memorandum* sulla sua missione e sui suoi lavori al fine di chiarire tutte le questioni tecniche e finanziarie. Le statistiche menzionate sono pressoché definitive e si riferiscono a 92.000 persone delle minoranza bulgara in Grecia e a 46.000 persone della minoranza greca in Bulgaria che fecero uso della Convenzione per l'emigrazione[5]. Il censimento greco del 1928 indicava in 82.000 il numero dei bulgari rimasti in Grecia.

Parecchie migliaia di domande d'emigrazione (9.173 richieste bulgare e 6.564 greche) furono dichiarate non ricevibili a causa della ritardata presentazione. Di conseguenza, l'obiettivo della terza tappa dei lavori della commissione (dal luglio 1929 al settembre 1931) consistette nell'evasione delle domande ancora in sospeso. Ivan Dantchev, dipomatico bulgaro ad Atene, propose, senza successo, nel suo rapporto del 30 aprile 1929 di trasmettere i casi non liquidati alla Corte permanente di giustizia internazionale dell'Aja ovvero al Consiglio della Società delle Nazioni, sulla base dell'art. 13 dello Statuto dell'organizzazione.

Per regolare il problema della liquidazione di 50.000 casi (30.000 riguardanti rifugiati bulgari e 20.000 rifugiati greci), la commissione stilò le seguenti stime:

[4] *Memorandum on the Mission and Work of the mixed Commission on Greco-Bulgarian Emigration*, May 1929, p. 37.

[5] *Ibidem*, pp. 32-37.

a. 21.197.287 dollari per coprire i beni abbandonati dai rifugiati bulgari;

b. 10.150.293 dollari per coprire i beni abbandonati dai rifugiati greci.

L'articolo 19 del regolamento per l'emigrazione reciproca e volontaria (sezione III, Diritti e obblighi, Beni immobili degli emigranti) definiva i principi per la tutela e il pagamento degli aventi diritto. Il prezzo degli immobili, quale fu fissato dalla commissione mista, fu pagato in parte in contanti, in parte con obbligazioni nominative, emesse eccezionalmente dai due governi proprio a questo fine. L'ammontare della frazione pagata in contanti arrivava in genere al 10% del valore dei beni liquidati. Le obbligazioni producevano interessi, visto che erano titoli di stato, ed erano coperte da garanzie supplementari, necessarie per rendere possibile al rifugiato la monetizzazione immediata di detti titoli in vista dell'insediamento nel paese di destinazione. Il dollaro americano serviva per la conversione dei crediti dei due governi. Il deprezzamento delle obbligazioni, provocato dalla crisi economica mondiale, causò gravi perdite ai rifugiati. La protezione della proprietà degli emigranti fu fissata nell'articolo 20 del regolamento:

«Nessun candidato all'emigrazione può essere obbligato a lasciare il Paese o venire espropriato dei suoi beni prima d'aver ricevuto il pagamento integrale degli stessi nelle forme previste dall'articolo precedente».

La stima del valore dei beni comunitari greci e bulgari fu regolata su base bilaterale. Ne risultò una somma di 7.165.252 dollari in favore della Bulgaria.

Dopo 11 anni d'attività, la commissione greco-bulgara poté presentare un bilancio positivo all'Assemblea della SdN del 1931 e nel gennaio 1932 la commissione cessò i suoi lavori. I due membri neutrali della commissione elaborarono un rapporto speciale per la Sezione per le minoranze del segretariato della SdN[6].

[6] P.S. LADAS, *The Exchange of Minorities: Bulgaria, Greece and Turkey*,

2. *Lo scambio di popolazione combinato alla protezione delle minoranze*

L'attività della Società delle Nazioni e quella della commissione mista greco-bulgara per l'emigrazione reciproca e volontaria permisero delle innovazioni in tema di protezione delle minoranze. Le Principali Potenze Alleate ed Associate avevano pensato che un'emigrazione che riguardava le minoranze nazionali potesse venire regolata con un'apposita Convenzione, le cui disposizioni furono poi in effetti applicate per un periodo di undici anni[7]. Si può notare che la Convenzione in parola rappresenta la prova irrefutabile di diritto internazionale che la popolazione predominante in Tracia occidentale e nella Macedonia marittima, attribuite alla Grecia, era però, dal punto di vista etnico, bulgara. Questa circostanza contrastava con il rifiuto di riconoscere il medesimo carattere ai macedoni del Vadar, regione assegnata alla Serbia. Ritenendo che si trattasse in questo caso di «serbi meridionali», lo Stato serbo non accettò mai di entrare in trattative per un'emigrazione generale nei Balcani o per autorizzare una normale emigrazione verso la Bulgaria.

Creata in virtù dell'art. 8 della convenzione, la commissione mista facilitò l'emigrazione fra Bulgaria e Grecia. Essa prevedeva l'emigrazione reciproca e volontaria, oltre all'indennizzo per i beni immobili abbandonati. I documenti che

New York 1932; G.V. DIMITROV, *Maltsinstveno-bezhanskiiat vapros v bulgarsko-grutskite otnosheniia, 1919-1939* [*Il problema delle minoranze e dei rifugiati nelle relazioni greco-bulgare. 1919-1939*], Blagoevgrad 1982; A. WURFBAIN, *L'échange gréco-bulgare des minorités ethniques*, Lausanne 1930; S. SÉFÉRIADES, *L'échange des populations*, in Academie de droit international, *Recueil des cours*, 1928, pp. 311-437; League of Nations, *Greek Refugee Settlement*, Genève 1926; A. DEIMEZIS, *La situation sociale créé en Grèce à la suite de l'échange des populations*, Paris 1927; A. TOUNDA-FERGADI, *L'histoire de l'emprunt accordé pour les réfugiés en 1924*, in «Balkan Studies», 24, 1983, pp. 89-105; L. PASVOLSKY, *Bulgaria's Economic Position*, Washington 1930; Nansen Office for Refugees, LNA C. 1128-1135.

[7] *Commission mixte d'émigration réciproque et volontaire gréco-bulgare, 1920-1931. Procès verbaux*, Genève-Atene-Sofia, I-XXXV, LNA C. 186-194.

trattano questi aspetti, i processi verbali della commissione, così come i *memorandum* e le pratiche individuali occupano non meno di 60 volumi, per oltre 15.000 pagine. Le domande personali, in linea di principio, non avevano in alcun modo carattere di petizione minoritaria. Esse si limitavano a richiedere compensazioni materiali per le perdite subite da un singolo individuo o da una famiglia. Le domande contenenti rivendicazioni di diritti minoritari vennero inoltrate a Ginevra, all'attenzione della SdN.

Alla commissione incombeva il dovere di vegliare sulle condizioni nelle quali si effettuava l'emigrazione e di facilitarla al massimo. La commissione procedeva quindi alla liquidazione dei beni dei rifugiati. Per queste attività essa riceveva i fondi necessari dagli Stati interessati. Essa aveva la facoltà di anticipare ai rifugiati, nella misura delle somme disponibili, il controvalore dei loro beni immobili in danaro e in obbligazioni. Le erano accordati pieni poteri per prendere le misure previste nella Convenzione e decidere su tutte le questioni che la sua applicazione poteva provocare[8]. La commissione non disponeva della discrezionalità che aveva invece la Sezione per le minoranze della SdN nel trattare le petizioni minoritarie. La commissione greco-bulgara doveva, in quanto strumento giuridico con uno scopo preciso, badare a che il diritto prevalesse sulla politica. Era composta da un rappresentante del governo greco, uno del governo bulgaro e da due membri nominati dal Consiglio della SdN. Essa tenne la sua prima seduta a Ginevra il 18 dicembre 1920, proseguì quindi in loco i suoi lavori al termine dei quali toccò la ragguardevole cifra di 625 sedute[9].

[8] LNA C. 147. Convenzione fra la Grecia e la Bulgaria relativa all'emigrazione reciproca, Neuilly, 27.9.1919, e regolamento per la Commissione mista.

[9] Thanassis Aghnides consigliò al Segretariato della SdN di convocare a Ginevra la prima riunione della commissione: «Non credete che sarebbe meglio convocare la commissione a Ginevra, visto che questi signori, intendo i membri della commissione, avranno il grande vantaggio di mettere a frutto il lavoro già fatto da noi e l'esperienza acquisita, per tacere delle indicazioni che Lei potrebbe loro utilmente suggerire?» (LNA 41/8368/2095).

A. Il mandato e l'attività della Commissione

Il primo compito che la commissione dovette affrontare fu l'interpretazione degli articoli della convenzione greco-bulgara per l'emigrazione reciproca. Detta convenzione si componeva di 16 articoli, fra cui alcuni, il sesto e il dodicesimo, erano destinati a suscitare difficoltà d'interpretazione. In effetti, il secondo comma dell'art. 6 affermava:

«Il diritto ad emigrare sarà esercitato dai membri di comunità (comprese le chiese, i conventi, le scuole, gli ospedali o fondazioni di qualsiasi natura) le quali, di conseguenza, dovranno venire sciolte; la commissione prevista all'art. 8 determinerà se e in quali condizioni questi membri avranno la facoltà di portare liberamente con sé, o di far trasportare, i beni immobili che appartengono alle predette comunità»[10].

Le comunità presentavano caratteri così complessi che risultò opportuno regolare in primo luogo i problemi riguardanti persone e proprietà private. Una volta compiuto questo lavoro, la commissione poté occuparsi dell'arduo compito di interpretare e applicare il secondo alinea dell'art. 6.

Quanto all'art. 12 della convenzione la sua interpretazione fu difficile e richiese diverse precauzioni per la messa in opera. Esso affermava:

«Le persone che, prima dell'entrata in vigore della presente convenzione, abbiano abbandonato il territorio di uno degli Stati contraenti e si siano già stabilite nel territorio dello Stato cui appartengono dal punto di vista etnico, della religione o della lingua, avranno il diritto al valore dei beni da essi lasciati nel paese di provenienza, quale risulterà dalla liquidazione operata dalla commissione mista».

Tutti gli altri articoli si riferivano ad emigrazioni che dovevano ancora avere luogo[11]. Il solo articolo 12 riguardava

[10] *Communautés, corespondance avec la Société des Nations (1924-1931).* LNA C. 163.

[11] Rapporto di Leon Bourgeois adottato dal Consiglio nella seduta del

quei bulgari della Macedonia e della Tracia da un lato e quei greci di Bulgaria dall'altro, che, assai numerosi, avevano abbandonato una casa per ricongiungersi al loro popolo e ai loro correligionari in seguito alle convulsioni politiche e alle guerre susseguitesi senza pause nei Balcani fin dall'inizio del secolo.

Ora il testo dell'articolo in questione rivestiva grande importanza nella misura in cui gli emigrati di questa categoria (decine di migliaia) avrebbero avuto o no il diritto di prevalersene. Le autorità bulgare stimarono a più di 200.000 gli immigrati provenienti dalla Tracia e dalla Macedonia. Prima della guerra mondiale le autorità elleniche avevano, da parte loro, valutato sugli 80.000 il numero dei rifugiati greci venuti dalla Bulgaria. Di fronte a questo problema, taluni auspicarono l'estensione dell'art. 12 a tutte le persone emigrate a partire dal 1903. Su questa base, una volta usciti dal campo del diritto comune, occorreva conoscere i motivi delle confische operate sui beni dei rifugiati. Se si entrava nel dettaglio, ci si accorgeva che le proprietà abbandonate in Tracia, in Macedonia e in Bulgaria da bulgari e, rispettivamente, da greci, erano state sottoposte a misure d'esproprio molto diverse. Alcune confische di beni abbandonati erano state compiute ancora all'epoca della sovranità ottomana. Più tardi, le province dove si trovavano i beni in questione divennero bulgare o greche. Per risolvere il problema della responsabilità, il delegato della Società delle Nazioni, il comandante de Roover diede incarico alla commissione di esaminare i singoli casi sulla base dei principi seguenti:

– l'art. 12 andava applicato alle persone che, rispondendo alle altre condizioni poste dall'articolo stesso, fossero emigrate nei vent'anni precedenti l'entrata in vigore della convenzione, vale a dire fra il 18 dicembre 1900 e il 18 dicembre 1920;

20 settembre 1920: detto rapporto definiva il ruolo della commissione, la sua composizione, la facoltà di prendere misure necessarie per l'applicazione della convenzione e di decidere su tutte le questioni insorte a seguito della convenzione.

– le persone che rispondevano a tutte le condizioni dell'art. 12 avevano diritto al controvalore dei beni abbandonati di cui erano rimaste proprietarie seconde le leggi in vigore, e questo indipendentemente da ogni sentenza giudiziaria e da ogni misura eccezionale, sia di natura amministrativa o legislativa, presa al riguardo dall'una o dall'altra parte, ovvero dal governo ottomano, a titolo di sanzione contro il proprietario emigrato.

Questi criteri vennero messi ai voti in commissione e il primo ottenne l'unanimità, il secondo passò a maggioranza, data l'astensione del delegato greco. In questo modo l'interpretazione dell'art. 12 prendeva valore formale e permetteva di raggiungere uno scopo umanitario, vale a dire che le persone appartenenti ad una minoranza etnica potevano emigrare nello Stato connazionale senza subire perdite materiali. Era questo uno scopo umanitario e, ad un tempo, una pratica saggia poiché numerosi motivi di scontento e di frizione fra greci e bulgari erano così destinati a sparire. L'adozione di questa interpretazione fu infatti benefica per gli interessati. Essa permise di riparare in certa misura le ingiustizie per le quali avevano sofferto tanti sventurati, costretti a fuggire di fronte a disordini e minacce, abbandonando i loro beni, le case e i terreni, proprietà che non poterono più recuperare. Interpretando in tal modo l'art. 12, sorgeva però anche la questione dei beni abbandonati dai turchi in Bulgaria. I bulgari erano fuggiti dalla regione tracica (allora ottomana) abbandonando le loro proprietà. Più tardi, a seguito del conflitto del 1912, furono i turchi dei territori annessi dalla Bulgaria a fuggire a loro volta nella Tracia rimasta turca. In ognuno dei due Paesi i rifugiati si siatemarono in qualche modo occupando spesso le proprietà rimaste vacanti. Si produsse così una specie di scambio di proprietà non codificato fra due minoranze etniche emigrate. Occorre notare che l'art. 12 si applicava, salvo qualche eccezione, solo alle proprietà abbandonate dai bulgari in Tracia occidentale dopo il passaggio di questa regione sotto sovranità greca nel 1921. Nulla era invece previsto per le proprietà abbandonate dai Turchi in Bulgaria.

Per rimediare a questa carenza, la commissione fece diverse proposte al governo bulgaro. A seguito di questo interessamento, venne approvata una legge, il 27 luglio 1921, che chiariva i diritti di proprietà nei territori acquisiti dalla Bulgaria dopo il 1912. Detta legge ristabiliva gli emigrati turchi nel possesso dei loro diritti, ponendoli nelle stesse condizioni di tutti gli altri proprietari terrieri. Ciò non impedì al rappresentante greco di avanzare in commissione taluni argomenti al fine di dimostrare insufficiente tale restituzione. Egli cercò di indurre la commissione a procedere essa stessa alla liquidazione dei beni abbandonati dagli emigrati turchi. La convenzione non prevedeva però niente di simile. A questa data il trattato di Sèvres (come del resto il trattato fra le Potenze Alleate e la Grecia relativo alla Tracia) non era ancora stato ratificato e la commissione non volle considerare la Tracia come facente parte del Regno greco. Di conseguenza, essa ritenne di non essere in grado, per lo meno in quel momento, di applicare alla Tracia la convenzione sullo scambio di popolazione greco-bulgara.

Le autorità dei due Stati avevano puramente e semplicemente espropriato dei loro beni le persone appartenenti a minoranze etniche che avevano, a suo tempo, abbandonato questi beni in occasione dell'esodo in Grecia, ovvero in Bulgaria o in territori ex-ottomani, poi attribuiti all'uno o all'altro paese. Se si voleva per davvero applicare l'art. 12 della convenzione, occorreva abrogare tutte le leggi e le misure amministrative che avevano servito da quadro per questo esproprio. Fu il governo bulgaro a prendere l'iniziativa e, come detto, il 27 luglio 1921 entrò in vigore la legge su «La proprietà immobiliare nei nuovi territori», la quale comportava in pratica l'abrogazione di tutte le leggi e di tutte le misure eccezionali in virtù delle quali erano stati disposti gli espropri. Di contro, nel Regno greco leggi simili continuavano a venire applicate ai beni qui lasciati dagli emigrati bulgari. Le leggi in questione si dividevano in due categorie. La prima comprendeva leggi e misure d'esproprio quali la confisca, il sequestro, ecc. deliberate dal governo greco per i territori già greci nel periodo prebellico. La seconda concerneva l'insieme di leggi e regolamenti riguardanti espropri di beni di

emigrati in territori ottomani trasferiti poi sotto sovranità greca.

L'art. 12 non poté così entrare in vigore che al termine di lunghi anni. L'11 agosto 1921, la commissione decise tuttavia di attirare l'attenzione del governo greco sui risultati auspicati dalle misure legislative che occorreva mettere in atto in conformità agli obblighi assunti dallo stesso governo nel quadro della convenzione[12]. La commissione mista fece inoltre presente al governo greco che potevano bensì prevedersi restrizioni nell'applicazione delle misure in questione, a patto però che queste restrizioni fossero compatibili con le clausule della convenzione. Essa espresse infine alcuni *desiderata* d'ordine generale che Atene avrebbe potuto opportunamente soddisfare. La commissione ottenne alcuni risultati dalle due parti firmatarie della convenzione, che pure si scontravano senza sosta su punti essenziali, ognuna facendosi forte delle proprie interpretazioni. Gli ostacoli da superare parvero spesso insormontabili. Fu così necessario riprendere *ex novo* trattative diplomatiche per l'interpretazione e l'applicazione della convenzione, e addirittura creare nuovi strumenti giuridici.

B. Il protocollo greco-bulgaro del 29 settembre 1924 (protocollo Kalfoff-Politis)

Nella lettera che indirizzò nell'agosto 1924 al segretariato della SdN, il presidente della commissione greco-bulgara non passò sotto silenzio il fatto che la situazione nei Balcani gli sembrava in quel momento assai critica. Vi si producevano frequenti incidenti. L'opinione pubblica e la stampa, che prendevano le parti delle vittime appartenenti a minoranze etniche di Bulgaria e Grecia, contribuivano a creare un'atmosfera di crescente tensione, aggravata ancor più da omicidi politici fra le minoranze stesse. In tutti i processi verbali

[12] Per l'interpretazione della convenzione cfr. *Procès verbaux*, cit., I, pp. 69-78 e 87-106.

della commissione si trovano i riflessi di questa situazione. Spesso diveniva impossibile tenere una seduta e il presidente doveva intrattenersi separatamente con ognuno dei delegati, pregandoli di assumere un ruolo di mediatore con i rispettivi governi.

Di fronte a questa situazione, che non cessava di peggiorare, il Consiglio della SdN dovette tenere una seduta straordinaria, il 29 settembre 1924, in occasione della sua 30esima sessione[13]. Il governo bulgaro era rappresentato dal ministro per gli Affari esteri, Christo Kalfoff, il quale prese posto al tavolo del Consiglio e diede lettura di una dichiarazione riguardante la protezione della minoranza greca in Bulgaria. In essa si esprimeva la volontà di assicurare ai membri di questa minoranza un equo trattamento in conformità alle clausule del trattato di Neuilly aventi per oggetto la tutela delle minoranze (artt. 49-57). Egli sottopose alla SdN la seguente proposta:

a. i membri della commissione mista greco-bulgara dovevano ricevere il compito di coadiuvare il governo bulgaro nei suoi sforzi volti a garantire un equo trattamento agli appartenenti alla minoranza greca: essi avrebbero agito in qualità di rappresentanti speciali della SdN per tutto il tempo della durata del loro mandato di membri della commissione stessa. In conseguenza di ciò, i rappresentanti della SdN avrebbero formato un organo consultivo per le questioni relative alla minoranza greca in Bulgaria e avrebbero avuto il diritto di consigliare il governo bulgaro riguardo ai modi più efficaci e rapidi per mettere in pratica le disposizioni del trattato di Neuilly concernenti la protezione delle minoranze;

b. essi avrebbero potuto fare indagini sul posto, là dove risiedevano i membri delle minoranze, in particolare prendendo informazioni sulle condizioni in cui veniva impartita l'istruzione scolastica e si praticava il culto;

c. il rappresentante del governo bulgaro della commissione

[13] XV seduta della XXX sessione del Consiglio tenuta a Ginevra il 29 settembre 1924, in «Journal Officiel», 1924, pp. 1349-1352.

mista avrebbe avuto l'obbligo di facilitare in tutti i modi la missione dei delegati, e avrebbe ricevuto a questo fine delle istruzioni e pieni poteri da parte del suo governo.

I rappresentanti della SdN avrebbero inoltre avuto diritto di accogliere petizioni, individuali o collettive, da membri della minoranza greca che lamentavano violazioni ai diritti loro garantiti dal trattato di Neuilly. Le petizioni sarebbero state dichiarate ricevibili nella misura in cui esse facevano riferimento alla tutela delle minoranze prevista dal trattato, senza porre in discussione il problema della sovranità statale. Occorreva che si potessero identificare e localizzare i loro autori, i quali avrebbero dovuto astenersi da termini violenti o ingiuriosi. Dopo l'esame di una petizione i rappresentanti in loco della SdN sarebbero stati in grado di dare suggerimenti per una composizione del litigio, in armonia con le clausule del trattato, tenendo conto delle vie di ricorso, sia giuridiche che amministrative, a disposizione dei petizionari in Bulgaria. Il passo successivo dei delegati sarebbe consistito nel comunicare detti suggerimenti al rappresentante del governo bulgaro nella commissione mista. Questi si sarebbe impegnato a comporre la questione a livello locale e a tal fine avrebbe ricevuto le necessarie istruzioni e i pieni poteri da parte del suo governo. Se una simile soluzione si fosse rivelata impossibile in loco, il rappresentante bulgaro avrebbe trasmesso l'intero incartamento al governo affinché provvedesse esso stesso a dare seguito alla decisione presa.

Questa procedura era perfettamente conforme allo spirito di quella stabilita dal Consiglio della SdN per l'esame di petizioni minoritarie. Quanto ai rappresentanti della SdN in seno alla commissione, ad ognuno di essi veniva fatto dovere di presentare regolarmente un rapporto al segretariato generale della SdN.

La proposta bulgara esprimeva un sincero desiderio di cooperazione per l'esecuzione dei suoi obblighi internazionali. Di fronte a questa iniziativa, il segretario generale, i suoi collaboratori e, in maniera più ampia, i membri del Consiglio della SdN non potevano che manifestare la loro approvazione e appoggiarla in pieno. Il professor Gilbert Murray,

relatore in Consiglio sul tema in esame, sottolineò l'importanza del passo compiuto dal governo bulgaro. Egli ricordò che in occasione della III Assemblea della SdN, il rapporto della VI commissione non aveva mancato di sottolineare che circostanze eccezionali potrebbero esigere la presenza di delegati che rappresentassero in maniera diretta la SdN. Questa presenza, previo consenso del governo interessato, appariva atta ad esercitare un'azione benefica in tutte le questioni minoritarie. La commissione dell'Assemblea aveva di buon grado riconosciuto la pertinenza dei suggerimenti formulati in quel rapporto e ne aveva preso atto, senza tuttavia accordargli la forma di una risoluzione ufficiale, poiché i casi d'applicazione potevano essere molto diversi e non bisognava invadere gli ampi poteri propri del Consiglio. Nel caso del menzionato passo bulgaro, proseguiva Murray, ci si trovava per la prima volta di fronte alla proposta di un governo interessato, il quale, di propria iniziativa e in quanto membro della SdN, intendeva fare procedere i lavori in questa direzione.

Le proposte del rappresentante bulgaro incontrarono l'approvazione generale delle istanze ginevrine: esse non comportavano alcun onere finanziario e la loro applicazione appariva agevole. Il professor Murray sottopose al Consiglio il progetto di risoluzione seguente:

«Il Consiglio accetta le proposte fatte dal rappresentante della Bulgaria e autorizza il suo presidente, così come il segretario generale, a firmare con detto rappresentante un documento contenente le sue proposte e l'approvazione della Società delle Nazioni»[14].

Ai membri del Consiglio, proprio negli stessi giorni, fu sottoposta una proposta assai simile. Essa proveniva dal ministro degli Affari esteri greco, Nicolas Politis. Nello scritto di quest'ultimo si leggeva che nessuno in Europa poteva misconoscere l'importanza del problema delle minoranze, il quale comportava sofferenze umane in primo luogo, e, quindi, minacce per la pace. Ora, per la prima volta, una nazio-

[14] «Journal Officiel», 1924, p. 1352.

ne, la Grecia, si dimostrava disposta a riconoscere il carattere riprovevole dei suoi comportamenti, a condannarli e a cercare di porvi riparo. Si poteva agevolmente comprendere – proseguiva la nota greca – quanto fosse difficile per il governo di uno Stato sovrano che dipendeva dal voto dei cittadini, condurre una politica impopolare per tenere fede agli obblighi internazionali in favore della popolazione allogena immigrata[15].

Il professor Murray, nella ricordata seduta del Consiglio, dichiarò in effetti che nessun altro paese aveva compiuto mai un tale gesto. Il governo bulgaro e greco meritavano in quel giorno i maggiori elogi per la loro iniziativa di fronte ad uno dei problemi politici più scottanti della nuova Europa, vale a dire la definitiva soluzione dell'antagonismo secolare che opponeva greci e bulgari, un antagonismo esacerbato dalle sofferenze patite da una parte e dall'altra. Ora, proseguiva Murray, in maniera sorprendente e quasi miracolosa, i rappresentanti di questi due popoli venivano mano nella mano a presentare una soluzione al Consiglio della SdN. Occorreva rilevare che i responsabili della commissione mista per l'emigrazione alla frontiera greco-bulgara si erano conquistati con pieno merito la fiducia delle popolazioni per la loro attività e i loro interventi benefici. Nel caso la sua proposta fosse stata accolta, sintetizzò Murray, il governo bulgaro era disposto ad accettare la designazione formale di commissioni della SdN in qualità di consiglieri incaricati di aiutarlo nell'assolvere tutti i doveri di tutela che derivavano alla Bulgaria verso la minoranza greca residente sul suo territorio.

Da parte sua il governo greco conferiva la qualità di consiglieri ai suoi rappresentanti nella commissione, al fine di porli in grado di svolgere il medesimo ruolo in favore delle minoranze bulgare in Grecia. Questa iniziativa offriva un modello all'Europa: il professor Murray auspicava che altri governi, alle prese con problemi similari, seguissero l'esempio della Bulgaria e della Grecia, permettendo così ai popoli

[15] Cfr. G. DUHAMEL, *Problèmes de l'heure*, Parigi 1957, pp. 103-130.

di giungere ad un livello di superiore civiltà, da cui rimarrebbe bandito il pericolo di una guerra causata dal trattamento riservato alle minoranze. Per questo, vivi ringraziamenti furono indirizzati al ministro bulgaro Kalfoff per le sue iniziative in favore della soluzione di un problema così delicato. Il presidente del Consiglio in persona gli espresse l'ammirazione generale. La stessa gratitudine venne dimostrata a Nicolas Politis, rinomato esperto di diritto internazionale il quale aveva dimostrato il suo valore in numerosi arbitrati: gli toccava ora il successo politico, uno di più, nell'ambito della SdN. La risoluzione più sopra menzionata venne adottata all'unanimità e suscitò entusiastici commenti riguardo all'avvenire e alla efficacia della SdN.

La firma del protocollo greco-bulgaro del 9 settembre 1924 segnò una svolta nelle relazioni fra i due paesi. Nel protocollo la Grecia affermava di riconoscere gli articoli del Trattato per le minoranze nazionali e religiose fra le Principali Potenze Alleate e la Grecia, entrato in vigore il 6 agosto 1924, come obblighi di carattere internazionale posti sotto la garanzia della SdN. Le disposizioni del protocollo non potevano venire modificate senza il consenso della maggioranza del Consiglio della SdN. Per parte loro, le Grandi Potenze si impegnavano a non opporre il veto a modificazioni di detti articoli se approvate dalla maggioranza del Consiglio della SdN. Quanto alla Grecia, essa accettava che ogni membro del Consiglio avesse il diritto di segnalare a quest'organo una violazione, di fatto o potenziale, ad uno qualsiasi degli obblighi che si era assunta. In questo caso il Consiglio sarebbe stato libero di usare una procedura di sua scelta e di dare istruzioni appropriate per porre rimedio alla situazione. In caso di interpretazioni di diritto divergenti o di valutazioni diverse riguardo ai fatti, la disputa sarebbe stata considerata disputa di carattere internazionale, ricadente sotto l'art. 14 dello Statuto della SdN. Era inoltre possibile portare il caso di fronte alla Corte permanente di giustizia internazionale. Questa avrebbe emesso una sentenza definitiva, che sarebbe poi entrata in vigore secondo i termini dell'art. 13.

In questo quadro, il Consiglio adottò la risoluzione seguente:

«Le stipulazioni contenute negli art. 1-15 del Trattato fra le Principali Potenze Alleate e la Grecia, firmato a Sèvres il 10 agosto 1920, con le modifiche apportatevi dal protocollo firmato a Losanna il 24 luglio, nella misura in cui esse riguardano persone appartenenti a minoranze nazionali, linguistiche o religiose vengono poste con il presente documento sotto la garanzia della SdN».

Si poteva sperare che dopo questa risoluzione, dopo l'accordo greco-bulgaro sulla Macedonia firmato alla chiusura dei lavori dell'Assemblea il 29 settembre dai ministri Politis e Kalfoff e dopo il protocollo che assicurava la reciproca tutela delle minoranze in Bulgaria e Grecia, un'intesa sarebbe risorta nei Balcani. Ma il governo di Belgrado si apprestava a disturbare questo processo e a seminare la discordia fra i tre paesi.

C. Il comportamento del governo jugoslavo

Era scontato: di qualunque genere fossero le trattative o le intese bilaterali fra stati balcanici, un paese terzo non mancava mai di opporvisi o, per lo meno, di reagire negativamente. In quest'occasione si trattò del governo jugoslavo. Questo fece pubblicare un'importante dichiarazione sul quotidiano «Politika» dell'11 novembre 1924[16].

In essa ci si opponeva in maniera risoluta al protocollo col quale la Grecia riconosceva ufficialmente che la popolazione slava della Macedonia era di origine bulgara e autorizzava quest'ultima ad aprire scuole e chiese con lingua e rito bulgari. Ovviamente la Bulgaria si era dichiarata soddisfatta che venissero restituiti i suoi diritti alla minoranza bulgara di Grecia, una decisione così importante come era stata, a suo tempo, l'apertura dell'Esarcato in Turchia. Il primo ministro del governo di Sofia aveva dichiarato a questo riguar-

[16] «Politika», 11 novembre 1924.

do: «A partire da oggi la nostra lingua regnerà nelle chiese e nelle scuole bulgare di Voden e Florina». Ora, a tutto questo venne ribattuto da parte jugoslava: «... i bulgari già intravvedono la Macedonia greca bulgarizzata con le scuole e le chiese, con le pietre e le bombe».

Gli jugoslavi non nascondevano i loro sospetti: si dicevano certi che ad un dato momento, giudicato dai bulgari propizio, la Macedonia greca avrebbe subito la stessa sorte toccata a suo tempo alla Rumelia orientale. Essi andavano anche oltre ritenendo che il riconoscimento dell'esistenza della minoranza bulgara nella Macedonia greca avrebbe finito col costituire una minaccia per la Jugoslavia: tale riconoscimento sarebbe stato esteso in seguito anche alla parte di Macedonia annessa alla Serbia. Da parte bulgara si nutriva naturalmente la speranza che i serbi si sarebbero trovati prima o poi costretti ad adottare la stessa posizione dei Greci.

Il governo jugoslavo da parte sua denunciava invece una politica bulgara ostinata e costante, tesa a ristabilire la supremazia dell'Esarcato e a restaurare le frontiere di S. Stefano. Nella nuova situazione venutasi a creare, la popolazione interamente slava della Macedonia greca pareva ridotta della metà. Ciò era dovuto al fatto che le autorità greche, che avevano espulso un gran numero di slavi, avevano sistemato al posto di questi ultimi molti rifugiati dall'Asia minore. A questo proposito il governo di Belgrado poteva così asserire che gli slavi in Macedonia costituivano appena qualche piccola isola. Esso sosteneva inoltre che all'epoca dell'Esarcato, non vi era alcuna separazione fra la Rumelia orientale e la Bulgaria, mentre ora la Macedonia greca e la Bulgaria erano separate dalla Serbia.

I serbi si erano sempre dichiarati ostili ad una nazione bulgara unificata. Nel 1885, all'epoca del ritorno della Rumelia orientale alla Bulgaria, il governo di Belgrado, com'è noto, aveva scatenato una guerra sul fronte occidentale, che si era poi conclusa con la vittoria dell'esercito bulgaro. La speranza dei bulgari di restaurare il trattato di S. Stefano continuava tuttavia ad ossessionare i dirigenti di Belgrado. I serbi non tennero in alcun conto la gioia manifestatasi a Sofia in

occasione della firma del protocollo greco-bulgaro. Mentre le concessioni contenute in quell'accordo non rivestivano, agli occhi dei greci, alcuna «importanza particolare» e non presentavano alcun «vantaggio rimarchevole» per i bulgari, i serbi vi vedevano una «sensibile perdita». La dichiarazione jugoslava citata si chiudeva affermando: «Di fatto questa concessione rappresenta nonostante tutto un successo per i bulgari, un pericolo per i greci e una sconfitta per noi». Queste erano le opinioni prevalenti a Belgrado nel periodo interbellico al riguardo delle relazioni inter-balcaniche e, da questa prospettiva, non si riusciva a capire come mai i greci avessero acconsentito a fare simili concessioni ai nemici del giorno prima, concessioni giudicate pericolose dal governo jugoslavo e che potevano nuocere ai «veri amici» dei greci. Ci si poteva allora chiedere perché mai Belgrado non avesse reagito quando una parte della popolazione slava era stata espulsa dalla Macedonia greca, dal momento che questa stessa capitale rivendicava per sé la provincia in questione, abitata, a suo dire, da «serbi meridionali».

La Jugoslavia cercava in quel periodo di ottenere dai greci la concessione di una zona franca a Salonicco e le maggiori libertà per «i nostri elementi nazionali in Grecia». Essa si domandava se i greci erano talmente accecati dal timore di una espansione serba da volere ostacolarla aizzando contro la Serbia la popolazione slava di Grecia riconoscendola come bulgara. In definitiva, corrispondendo alle richieste bulgare, Atene sembrava temere meno il pericolo rappresentato da Sofia che quello proveniente da Belgrado. In questa capitale si riteneva che riconoscendo la popolazione della Macedonia come bulgara, Atene avesse commesso un errore politico. In effetti l'accordo raggiunto nel protocollo del 9 settembre, agli occhi di Belgrado, si basava su un calcolo errato di Atene, che, temendo un pericolo immaginario, finiva, senza esservi costretta, col crearne uno reale. Non avendo né il coraggio, né la saggezza d'Achille, i greci dell'epoca introducevano nelle loro mura il cavallo di Troia invece che esportarlo. La Jugoslavia, che si presentava come il salvatore della Grecia, insisteva nella nota citata:

«Se, un giorno, i bulgari si dirigono verso l'Egeo, visto che i trattati di pace vogliono procurare loro l'accesso al mare, e se in quel momento comitati armati escono dal 'cavallo di Troia' delle autonomie scolastiche e ecclesiastiche, i greci non dovranno far conto sul nostro aiuto, l'unico che potrebbe salvarli, mentre le Grandi Potenze e la SdN non muoveranno un dito».

L'ambasciata del Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni si premurò di trasmettere al ministero degli Esteri greco una massa di documenti che accusavano le minoranze bulgare nella Macedonia greca. Questi documenti contenevano 17 richieste provenienti dai distretti di Voden e Castoria per l'apertura di scuole e di chiese bulgare. Il governo greco si affrettò a verificare quel che succedeva in loco e a condurre un sondaggio sugli umori che si registravano nella Macedonia greca. I bulgari speravano per davvero di tornare alla situazione ante-1912? Si diceva poi che si erano prodotti gravi scontri fra rifugiati greci stabilitisi nella zona e minoranze bulgare. Insomma, propaganda e manovre anti-greche si moltiplicavano al fine di sabotare l'accordo greco-bulgaro.

A Ginevra, così come ad Atene, la dichiarazione jugoslava e i relativi passi diplomatici presso il governo greco ebbero l'effetto di una bomba. Sotto la pressione di Belgrado, Atene fece marcia indietro. Il 22 gennaio 1925 l'incaricato d'affari greco in Svizzera indirizzò al Segretario generale della SdN un pro-memoria riguardante la protezione delle minoranze bulgare in Grecia, così come richiedeva il protocollo del 29 settembre 1924[17]. Vi si leggeva, fra l'altro, che dopo un esame approfondito del testo del protocollo, il governo greco riteneva che esso abbisognasse della ratifica del Parlamento. Questa formalità veniva definita tanto più necessaria in quanto la Bulgaria seguiva la stessa procedura. Si opinava che il Parlamento doveva procedere alla ratifica anche per la dichiarazione rilasciata a Ginevra lo stesso giorno. Il governo greco sottolineava che l'applicazione del protocollo avrebbe creato una situazione tale da rendere impossibile al governo di sollecitare il Parlamento a ratificarlo, tanto più che

[17] Protezione delle minoranze bulgare in Grecia: lettera del governo greco, 12 febbraio 1925; LNA C.54. M.32 1925.I.

il Parlamento stesso aveva già manifestato la sua unanime intenzione di non approvare il protocollo. Invece che eliminare le cause di tensione, il protocollo rischiava di crearne di nuove e di compromettere le buone relazioni che la Grecia desiderava intrattenere con i suoi vicini.

Va notato che la stampa e le dichiarazioni ufficiali bulgare avevano in effetti presentato la firma dell'accordo come un successo nazionale. Si lasciava intendere che l'applicazione dello stesso avrebbe permesso alla Bulgaria di proteggere le minoranze bulgare in territorio greco. D'altro canto le organizzazioni nazionaliste bulgare dispiegavano un'intensa attività, in particolare all'estero e manifestazioni e pubblicazioni tendenziose tentavano di dare al protocollo una portata che non aveva, un senso che non vi era mai stato contemplato.

In Grecia, l'opinione pubblica era allarmata nel vedere risorgere in Bulgaria antiche rivendicazioni, che rimettevano in discussione le clausule dei trattati esistenti. L'Assemblea nazionale greca non desiderava un protocollo suscettibile di creare nuovi conflitti. Una disposizione di spirito ostile al documento del 29 settembre si manifestava anche nelle esplicite preoccupazioni riguardo alla sorte delle minoranze greche in Bulgaria. Il pro-memoria del governo greco faceva riferimento a numerosi atti di violenza che esasperavano l'opinione pubblica del paese, proprio mentre si discuteva la sentenza della Corte marziale di Salonicco che, il 13 gennaio 1925, aveva condannato a 15 anni di lavori forzati l'ufficiale responsabile della strage di 17 contadini bulgari a Tarlis.

Il governo greco riaffermava comunque la sua volontà di assicurare alle minoranze, nell'esclusivo quadro del trattato speciale per le minoranze che aveva sottoscritto, tutti i diritti ad esse riconosciuti in questo documento. Così, ad esempio, le istituzioni religiose e scolastiche mussulmane in Tracia orientale non avevano mai cessato di ricevere decorosi sussidi statali, nonostante il magro bilancio della Repubblica greca. Questa aveva poi ugualmente soddisfatto le richieste della minoranza rumena affinché venissero aperte scuole e fossero celebrati servizi liturgici nella sua lingua. Ogni

richiesta di quest'ordine sarebbe stata esaminata con la stessa buona volontà. Tali argomenti potevano spiegare la virata compiuta dal governo greco e il suo rifiuto di rispettare l'accordo del 29 settembre 1924. In conclusione, occorreva attendere la decisione finale del Parlamento.

E il Parlamento greco adottò, il 3 febbraio 1925, all'unanimità, la risoluzione seguente:

«La IV Assemblea nazionale ellenica al termine del dibattito sul protocollo firmato a Ginevra il 29 settembre 1924, considerando da un lato che il protocollo è contrario alle disposizioni generali del trattato in vigore relativo alle minoranze, disposizioni che sono sufficienti alla loro tutela e che la Grecia è fermamente risoluta a rispettare nei confronti di tutte le minoranze linguistiche, nazionali e religiose, considerando dall'altro lato che le disposizioni del protocollo creano una procedura incompatibile con il principio universalmente riconosciuto secondo cui le norme riguardanti le minoranze escludono ogni ingerenza negli affari interni degli stati, considerando infine che il summenzionato protocollo, lontano dall'assicurare un periodo di pace, rappresenta una fonte di conflitti e di continue frizioni, respinge il protocollo firmato a Ginevra il 29 settembre»[18].

3. *L'epurazione etnica in Grecia e Turchia*

Il dibattito sullo scambio obbligatorio di popolazioni greche e turche si svolse in condizioni particolarmente gravi[19]. Occorreva prendere atto del fatto compiuto, vale a dire che più di un milione di rifugiati greci avevano già lasciato l'Asia minore. Occorreva regolarizzare la situazione delle proprietà abbandonate da una parte e dall'altra. Vi era poi il problema del trasferimento della popolazione greca rimasta in Turchia e della sua sicurezza. La guerra in Anatolia del settembre-ottobre 1922 aveva provocato un sanguinoso mas-

[18] LNA 41/4236; 41/42982.

[19] *Conférence de Lausanne sur les affaires du Proche-Orient, 1922-1923, Recueil des actes*, t. 1: *Procès verbal nr. 8, séance du 1er décembre 1922*, pp. 95-105.

sacro e le finezze diplomatiche non potevano mascherarlo in alcun modo.

Nansen fu incaricato dalla SdN di negoziare con i due governi interessati il principio di uno scambio di popolazioni. La separazione dei due popoli del vicino oriente poteva condurre alla pacificazione fra i due rispettivi paesi. Il principio di questo scambio di popolazione rientrava altresì nell'interesse delle Grandi Potenze. La questione implicava però gravi difficoltà: lo spostamento di oltre un milione di persone, strappate alle loro case per venir trasferite in un paese che era loro sconosciuto; la registrazione, la stima e la liquidazione dei beni personali, il pagamento degli indennizzi. Nella seduta del 1° dicembre della Conferenza internazionale sui problemi del vicino oriente, Nansen prese l'esempio degli esperti della Commissione greco-bulgara per affermare che gli aspetti tecnici dell'emigrazione non erano insormontabili. Certo, lo scambio di popolazione imponeva sofferenze umane immense e l'impoverimento di molti emigrati, dato che la situazione economica in Turchia e in Grecia non permetteva un alleggerimento di questi inconvenienti. Nansen sottolineò che lo scambio doveva essere rapido e completo. La grave crisi provocata dalla guerra nell'autunno 1922 poteva provocare una nuova tragedia. Nansen era dell'opinione che l'accordo concluso fra i governi greco e bulgaro andasse preso come modello:

«Un simile accordo non deve occuparsi di tutte le questioni di dettaglio che possono sollevarsi e la cui soluzione potrebbe invece venir rinviata ad un accordo speciale concluso per l'applicazione del trattato. È questa la procedura adottata dalla commissione greco-bulgara e ha dato ottimi risultati: è rapida, efficace e salvaguarda per intero gli interessi delle due parti».

Egli, Nansen, aveva visto all'opera la commissione greco-bulgara e sapeva che il successo reale che «è stato da essa raggiunto è dovuto all'assoluta imparzialità dei due membri neutrali, al fatto che questi neutrali non sono responsabili verso questo o quel governo». Nansen si pronunciò così in favore di una commissione mista sotto il controllo della SdN, incaricata dell'esecuzione dello scambio di popolazio-

ni e questo nonostante che la Turchia all'epoca non fosse ancora membro della Società[20].

Presentando la tesi turca Ismet Pasha (Inonu) accettò che si procedesse allo scambio il più presto possibile. Egli attirò l'attenzione sul fatto che la Tracia orientale era stata restituita alle autorità turche solo alla data del 30 novembre 1922 e che era perciò difficile stimare la capacità abitativa dei villaggi abbandonati. In cambio, egli chiedeva che la popolazione greca dell'intera Turchia venisse compresa nello scambio, anche quella di Smirne e Costantinopoli. A suo parere l'invasione ellenica dell'Anatolia aveva devastato la regione, mentre le proprietà abbandonate dai turchi in Macedonia, e in altre zone, erano rimaste intatte. Ismet Pasha chiese uno scambio integrale e respinse l'idea dell'inserzione nel testo del trattato di pace di clausole riguardanti la protezione delle minoranze. Sostenne che il benessere delle minoranze in Turchia era assicurato a sufficienza dalla legislazione interna. Secondo lui una tutela esterna rendeva possibile l'intervento di potenze straniere, col pretesto di voler proteggere le minoranze. L'aspirazione di queste ultime di dare vita a vere e proprie secessioni si era manifestata chiaramente nel 1922: «... l'ultima campagna di devastazioni ha messo in chiaro i progetti espansivi dello Stato ellenico in Asia minore»[21].

Presentando il punto di vista greco, Venizelos accettò il principio di uno scambio di popolazioni per quanto possibile rapido: in Grecia vi era già più di un milione di rifugiati, fra cui 200.000 provenivano da Smirne. Egli affermò che in Tracia orientale e in Anatolia vi erano abitazioni sufficienti per ospitare 800.000 persone. Venizelos si oppose all'idea dello scambio forzato di popolazioni e propose uno scambio volontario. Di Costantinopoli fece un caso a sé stante e si oppose all'emigrazione forzata dei Greci che abitavano questa città. Difese il Sistema creato con il trattato per le mino-

[20] *Ibidem*, pp. 96-99.

[21] *Ibidem*, pp. 99-101.

ranze e affermò che lo scambio di popolazione con la Turchia non avveniva alla pari: la Turchia espelleva 1.600.000 greci per accogliere 350.000 turchi[22].

Lord Curzon, presidente della Conferenza di Losanna, illustrò la posizione delle Grandi Potenze. Secondo lui il carattere urgente dello scambio imponeva una azione risoluta. Lo scambio volontario rischiava di durare anni interi. Curzon lesse poi statistiche di fonte americana secondo le quali nel 1914 abitavano in Turchia 1.600.000 greci e nel 1922 non ne rimanevano che 500.000. Costantinopoli contava nel 1914 300.000 greci, nel 1922 il loro numero raggiungeva le 400.000 unità: l'emigrazione di questi ultimi avrebbe rappresentato una perdita economica per la Turchia. Lord Curzon accolse il desiderio espresso da parte della delegazione greca riguardo ai mussulmani della Tracia occidentale, dove si contavano circa 124.000 mussulmani di cui non si chiedeva l'espulsione[23].

Non vennero compresi nello scambio gli abitanti greci di Costantinopoli né gli abitanti mussulmani della Tracia occidentale (mussulmani di religione, ma di etnia bulgara).

Il risultato finale dell'epurazione etnica tramite scambio obbligatorio di cittadini turchi di religione greco-ortodossa e di cittadini greci di religione mussulmana fu il seguente:

a. 348.000 mussulmani emigrarono in Anatolia; il numero negoziato era di 380.000;

b. furono espulsi 94.000 greci dall'Anatolia, 18.000 dalla Tracia orientale e 38.000 greci passibili di scambio da Costantinopoli, per un totale di 150.000 greci, mentre il numero negoziato era di 500.000[24].

[22] *Ibidem*, pp. 100-102.

[23] *Ibidem*, pp. 102-104.

[24] *Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques, Rapport final*, Istanbul 1934.

Conclusioni

L'esperienza dello scambio di popolazioni fra Grecia e Bulgaria e fra Grecia e Turchia ha scosso la fiducia nell'efficacia dei trattati per la protezione delle minoranze nella regione. Le due convenzioni riguardanti le emigrazioni nei Balcani facevano parte del Sistema della SdN concernente le minoranze. Dal punto di vista dello Stato, l'obiettivo perseguito con l'applicazione delle convenzioni era assoluto e incondizionato: la ricerca dell'omogeneità nazionale. Misure coercitive accompagnarono ogni scambio o trasferimento di popolazioni, si trattasse di scambi forzati o volontari. Dal punto di vista dei diritti umani lo scambio divenne oggetto di mercanteggiamento politico a livello governativo. L'emigrazione significava sofferenze, miseria economica e morale, sradicamento da quella che si considerava la propria terra. Queste esperienze di scambio di popolazione hanno leso i diritti di proprietà e di libertà di più di tre milioni e mezzo di persone (1.500.000 bulgari, 1.500.000 greci, 500.000 turchi).

La valutazione dei risultati degli scambi di popolazione è contraddittoria. Il miglioramento delle relazioni fra gli Stati interessati fu semplicemente provvisorio. Le relazioni fra la Grecia e la Turchia migliorarono per un breve periodo dopo lo scambio di popolazioni del 1924, ma la vera ragione di ciò risiedeva nella volontà di isolare politicamente e diplomaticamente la Bulgaria. I bulgari convertiti all'islamismo (pomac) della Tracia occidentale furono considerati 'turchi' e in questa regione i dissensi fra greci e turchi si perpetuarono perciò in maniera cronica.

I risultati dello scambio 'volontario' furono migliori? A dire il vero anche in questo caso la popolazione dovette sistematicamente subire pressioni economiche e sociali. Ogni cessione di territorio nei Balcani decisa da conferenze internazionali implicava inevitabilmente un movimento di popolazioni.

Al termine dei lavori della Commissione per l'emigrazione greco-bulgara, si constatò che la popolazione bulgara della

Grecia di fronte alla questione del rimpatrio era rimasta divisa. La petizione del 1932 firmata da Mgr. Neophite e da altri ecclesiastici sollevò ufficialmente davanti alla SdN la questione dei diritti religiosi dei circa 150.000 bulgari che vivevano in Grecia. L'inchiesta condotta a questo proposito dal segretariato della SdN indusse il governo greco a riconoscere l'esistenza di 80.000 bulgari nel paese, ma lo stesso governo si oppose alla ricevibilità della petizione col pretesto che i petizionari avevano avuto a suo tempo la possibilità di emigrare.

Lo scambio di popolazioni era contrario ai principi dei diritti dell'uomo e alle norme generali di diritto internazionale. Le giustificazioni politiche per tali scambi si basavano su asserite condizioni eccezionali. Solo un efficace sistema di protezione delle minoranze avrebbe potuto prevenire lo scoppio di violenze inter-etniche e di conflitti linguistici e religiosi, mantenendo saldi i principi della convivenza pacifica fra gruppi diversi.

La petizione delle minoranze nella politica della Società delle Nazioni

di *Davide Zaffi*

I.

L'importanza dell'istituto della petizione nell'ambito del Sistema per la protezione internazionale delle minoranze nazionali e religiose garantito dalla Società delle Nazioni è ripetutamente sottolineata dalla storiografia sul tema. L'ormai classico Gütermann afferma con grande chiarezza che «senza la possibilità di inviare petizioni alla Società delle Nazioni, non ci sarebbe stata alcuna efficace tutela delle minoranze»[1], e il più recente Schot concorda con questo giudizio, sia pure collocandolo in un quadro complessivamente meno favorevole, quando scrive della petizione come dello strumento che assicurava alle minoranze «un diretto accesso alla scena internazionale»[2].

Che la petizione costituisse il cardine su cui ruotava l'intero Sistema era del resto chiaro agli stessi contemporanei. L'esperto giuridico per le questioni minoritarie Georg Bruns, della cui consulenza in più occasioni si valse la stessa Wilhelmstraße, e a cui si devono alcuni brillanti studi sul tema, affermava verso la fine degli anni venti: «Non si può ignora-

La Convenzione di Ginevra del 15.5.1922, conclusa fra Germania e Polonia con la mediazione della SdN, prevedeva, per le petizioni provenienti dalle minoranze dell'Alta Slesia, una procedura del tutto speciale, su cui, nell'ambito del presente articolo, non è possibile soffermarsi. Cfr. comunque sull'importante questione: G. KAECKENBEECK, The International Experiment of Upper Silesia, *London 1942.*

[1] CH. GÜTERMANN, *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*, Berlin 1979, p. 270.

[2] B. SCHOT, *Nation oder Staat? Deutschland und der Minderheitenschutz*, Marburg 1988, p. 9.

re il fatto che le norme procedurali per i casi di tutela delle minoranze riguardano esclusivamente l'esame di petizioni»[3].

E il britannico Chamberlain, il ministro degli esteri che rappresentò in molte occasioni il suo paese ai lavori di Ginevra, ebbe a sua volta modo di confermare con la sua autorevolezza politica questa circostanza sottolineando che «Le Conseil (della SdN) doit se réserver jalousement son droit de recevoir une pétition d'une minorité qui se juge molestée»[4].

Di fronte al generale riconoscimento del valore attribuibile a questo istituto (le citazioni appena riportate potrebbero infatti agevolmente moltiplicarsi), può a prima vista sorprendere che la petizione non fosse contemplata nel testo dei cinque trattati[5] che fissarono, nel periodo interbellico, i contorni giuridici del Sistema per la protezione internazionale delle minoranze.

In effetti durante i mesi della Conferenza di Parigi, nel corso della quale avvenne la messa a punto di detti trattati, fra le delegazioni delle grandi potenze si discusse sulla opportunità di fare esplicita menzione a questo strumento, senza però che si giungesse ad esiti positivi.

Va considerato in primo luogo che i trattati per le minoranze non erano né presi singolarmente né nel loro insieme, una convenzione generale, ma veri e propri trattati bilaterali, fra le principali potenze alleate ed associate da una parte e i nuovi stati dall'altra, che disciplinavano il comportamento delle parti contraenti le une verso le altre in una sfera assai

[3] C.G. BRUNS, *Gesammelte Schriften zur Minderheitenfrage*, Berlin 1932, p. 129.

[4] *Procès verbal du 10.6.1925*, in «Journal Officiel», juillet 1925, p. 875.

[5] Conclusi fra le principali potenze alleate ed associate, e, rispettivamente, Polonia (28.6.1919), Cecoslovacchia (10.9.1919), Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni (10.9.1919), Romania (9.12.1919) e Grecia (10.8.1920). Cfr. per i testi dei trattati: H. KRAUS, *Das Recht der Minderheiten*, Berlin 1927. La prima parte del trattato con la Polonia, assieme ad estratti dei restanti quattro trattati, è riprodotta anche nel più facilmente rinvenibile: A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967, II, pp. 604-607.

ampia di ambiti. I trattati in questione infatti, pure se universalmente noti anche all'epoca come trattati per le minoranze, regolavano in maniera generale, con appositi articoli, anche questioni di tutt'altra natura come il commercio internazionale dei nuovi Stati e la loro adesione a convenzioni europee già esistenti. L'inserire in documenti di tale natura e ampiezza, i quali fissavano gli obblighi di stati nei confronti di altri stati, il principio di affidare a singoli individui o a gruppi di privati la facoltà di concorrere alla attuazione dei trattati stessi, avrebbe significato operare secondo una prassi in netto contrasto con la tradizione politico-diplomatica allora come oggi in uso.

La mancata menzione alla petizione nei trattati ha tuttavia anche motivazioni più contingenti.

Il richiamo alla necessità di ancorare al diritto internazionale precise garanzie per le minoranze era stato lanciato, ancora in tempo di guerra, ad opera di talune comunità ebraiche dell'Europa dell'Est (in particolare della Polonia russa[6]) che riuscirono a trovare convinti sostenitori e preziosi alleati presso influenti circoli ebraici degli Stati Uniti. Sono ben documentati i contatti che i maggiori esponenti dell'American Jewish Congress ebbero a tal fine con funzionari dell'Amministrazione democratica allora in carica e con lo stesso presidente Wilson. Fin dal dicembre 1918 quest'ultimo diede esplicite assicurazioni riguardo alla sua volontà di operare, durante la Conferenza della pace di imminente apertura, in favore di forme di tutela internazionale per le minoranze[7].

Il primo progetto di Statuto per la costituenda Società delle Nazioni fatto circolare a Parigi dal presidente americano conteneva, come è noto, un articolo che impegnava tutti gli stati di nuova costituzione che avrebbero aderito alla Società ad astenersi da ogni misura discriminatoria («both in fact

[6] Cfr. J. FOUQUE-DUPARC, *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, Paris 1922, p. 160.

[7] R. STANNARD-BAKER, *The Public Papers of Woodrow Wilson*, New York-London 1922, I, pp. 306-307.

and in law») a danno delle rispettive minoranze etniche e nazionali. Quest'articolo aveva però suscitato perplessità nell'ambito della stessa delegazione americana e aperto scetticismo in quella britannica: la norma risultava troppo ampia e la sua applicabilità così dubbia da consigliarne la cancellazione. Nel successivo progetto di Statuto l'articolo riguardante le minoranze nazionali non compariva più[8].

È probabile che, senza la tenace azione di rappresentanti di associazioni ebraiche a Parigi, la Conferenza non avrebbe preso ulteriori iniziative in questo campo. Le notizie di progrom, occasionalmente anche drammatizzate, che giungevano a Parigi dai territori della Polonia orientale, contribuirono a rendere più efficace l'opera di convincimento condotta dai citati rappresentanti sulle diplomazie anglo-sassoni, che apparivano essere le più sensibili ai problemi degli ebrei nell'est europeo. Questi ultimi, pur disponendo di una assai forte consapevolezza religiosa e nazionale insieme, rappresentavano l'unico cospicuo gruppo che, comunque venissero disegnati i confini alla Conferenza della Pace, non poteva non rimanere 'ospite' di paesi intitolati ad altre nazionalità. E tuttavia gli ebrei dell'est europeo costituivano anche gli elementi che senza dubbio più necessitavano di una protezione internazionale, come aveva dimostrato la storia più recente.

La questione di come concretizzare non solo il riconoscimento del principio di una tutela di questo tipo per le minoranze, ma anche talune norme fondamentali ad essa collegate, giunse ai vertici della Conferenza di pace tuttavia molto tardi, dopo un lungo lavoro, spesso informale, compiuto a livello di esperti. Fu solo il 1° maggio, a sei giorni dalla data fissata per la presentazione del testo del trattato di pace alla Germania, che Wilson, durante una seduta del Consiglio Supremo della Conferenza, invitò direttamente i colleghi a valutare l'opportunità di offrire una qualche garanzia «to

[8] Cfr. D.-H MILLER, *The Drafting of the Covenant*, New York 1928, II, pp. 90-91 e p. 129.

[9] *Papers on Foreign Policy*, V, p. 393.

the Jews of Poland and Czecho-Slovakia»[9]. L'esistenza stessa di questi due paesi si doveva, a giudizio di Wilson, all'impegno bellico delle potenze vincitrici e quindi alle decisioni della Conferenza di pace, così che questa era senz'altro in grado di chiedere una sorta di contropartita.

In quella stessa seduta del 1° maggio venne sollecitamente decisa la creazione di una commissione ad hoc – la Commissione per i nuovi stati – col compito di redigere materialmente il testo di norme per la protezione delle minoranze. Detta commissione, composta da un rappresentante per ognuna delle grandi potenze, si avvalse in larga misura di un progetto di trattato messo a punto ancora settimane prima dal Joint Jewish Comitee e che era stato informalmente trasmesso alla delegazione americana[10].

Sembra dunque si possa ritenere che, in origine, non si trattava di offrire una tutela a gruppi nazionali ridotti nella situazione di minoranze dalle modifiche territoriali operate dalla Conferenza. In altre parole i trattati, almeno in prospettiva storica, non andrebbero visti come una sorta di compensazione per la mancata applicazione, in certi casi, del diritto di autodeterminazione.

Non è certo il caso di soffermarsi qui sul contenuto dei singoli articoli che vennero inseriti nel primo trattato per le minoranze, quello con la Polonia, e quindi, con qualche variazione, ripresi in quelli successivi. Importa rilevare invece che, durante le discussioni che ebbero luogo all'interno della commissione intorno al cosidetto «articolo di garanzia», venne compiuta una riflessione intorno all'eventualità di includervi anche la facoltà di ricorso delle minoranze, per casi di violazione dei diritti loro riconosciuti, presso un foro internazionale. In questo contesto venne fatto cenno alla stessa Corte di giustizia dell'Aja. Non sembra tuttavia che i sostenitori di tale proposta, in particolare i membri americano e italiano in Commissione, fossero motivati da profonda

[10] N. FEINBERG, *La question des minorités à la Conférence de Paix de 1919-20 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, Paris 1929, pp. 82-91.

convinzione. Contrariamente infatti a diverse altre questioni relative ai trattati per le minoranze, questo tema non suscitò dibattiti particolarmente animati e si ha quasi l'impressione che sia stato lasciato cadere con un certo generale sollievo[11].

Wilson stesso, comunque, aveva in precedenza già avuto modo di affermare che la ventilata concessione del diritto di petizione alle minoranze non era a suo giudizio un elemento irrinunciabile dell'articolo di garanzia poiché «the Jews in the United States would be able to bring sufficient influence to bear to call the attention of the Council of the League of Nations to the matter»[12]. La diplomazia degli Stati Uniti era pronta, questa era almeno la convinzione di Wilson, a sollevare ufficialmente e di propria iniziativa nel costituendo Consiglio della Società delle Nazioni il problema di casi di atti discriminatori contro gli ebrei polacchi, in violazione al trattato.

È lecito ritenere che il presidente americano contasse su confidenziali segnalazioni delle associazioni ebraiche americane per procurarsi le indispensabili informazioni a questo riguardo.

L'articolo di garanzia del trattato fra le principali potenze vincitrici e la Polonia, riprodotto poi integralmente nei quattro successivi, prevedeva così, nella sua forma definitiva, che rimaneva esclusivo diritto dei paesi rappresentati nel Consiglio della SdN il richiamare l'attenzione di quest'organo su infrazioni (o pericoli di infrazioni) alle norme minoritarie e che poi il Consiglio avrebbe, se l'infrazione veniva effettivamente riscontrata, preso tutte le misure atte a restaurare condizioni di diritto. Solo il Consiglio, o un suo membro, poteva poi adire la Corte di giustizia internazionale dell'Aja per qualsiasi questione attinente l'interpretazione e il rispetto dei cinque trattati speciali. La garanzia trasmessa dalle principali potenze vincitrici alla Società delle Nazioni era in tal modo concretamente affidata solo al massimo organo politico della stessa, il Consiglio appunto.

[11] *Papers on Foreign Policy*, VI, pp. 228-231.

[12] *Papers on Foreign Policy*, VI, p. 530.

Di petizioni provenienti dalle minoranze non v'era parola.

È comunque assai dubbio che alle grandi potenze, posto anche che l'avessero concordemente voluto, sarebbe riuscito di inserire nei trattati il cosidetto diritto di petizione. Nel maggio 1919 la posizione dei paesi chiamati ad assumersi obblighi in materia di minoranze era divenuta abbastanza forte per opporsi efficacemente a quelle decisioni del Consiglio Supremo della Conferenza di Parigi che, a giudizio almeno degli interessati, potevano ripercuotersi a detrimento della loro sovranità. È nota la veemente reazione che presso le delegazioni dei paesi in parola, in particolare presso quelle polacca e rumena, suscitò la prospettiva di dovere accettare una sorta di vigilanza internazionale in un ambito non secondario della rispettiva legislazione e pratica amministrativa[13]. In effetti le grandi potenze ottennero dai cinque 'stati minoritari', come ben presto si cominciò a definirli, la firma dei trattati nella forma che doveva rimanere definitiva, solo a seguito di veri e propri *ultimatum*, e con ciò avevano probabilmente raggiunto il massimo realizzabile in materia: pretendere dagli stati firmatari il riconoscimento del diritto di petizione nel corpo stesso dei trattati, avrebbe provocato con tutta probabilità una grave crisi politica che all'epoca ormai neppure Wilson, anche avesse avuto il fermo sostegno dei maggiori alleati europei (e non lo aveva), poteva permettersi.

[13] Cfr. K.N. LUNDGREEN, *The Polish Problem at the Paris Peace Conference*, Odensee 1979 e GH. BRĂTIANU, *Acţiunea politică şi militară a României în 1919*, Bucarest 1939. Preparandosi con i suoi collaboratori ad un incontro con Wilson durante i lavori della Conferenza su questa materia, il capo-delegazione rumeno Brătianu fissò così la sua posizione: «Voi răspunde că, hotărâtă a acorda egalitate absolută şi largi libertăţi politice minorităţilor,... România nu admite în nici un chip controlul altor State în afacerile ei lăuntrice». (p. 74) [«Risponderò che, decisa ad accordare assoluta parità e larghe libertà politiche alla sue minoranze, la Romania non ammette sotto nessuna forma il controllo di altri Stati nei suoi affari interni»]. La delegazione rumena, di fronte all'intransigenza di Wilson su questo punto, lasciò per protesta la Conferenza di Parigi. Prima della sua polemica partenza Brătianu dichiarò fra l'altro a un quotidiano parigino: «... plec pentru ca sînt convins că România nu va putea acepta clauzele cu privire la minorităţi, care vor limita suveranitatea ei» [«... parto perché sono convinto che la Romania non potrà accettare le clau-

Può sembrare quasi un'ironia, considerando lo sviluppo dell'idea della protezione internazionale delle minoranze, che il Sistema, poi elaborato dalla Società delle Nazioni, abbia dovuto fare a meno proprio di coloro che ne erano stati i principali sostenitori: gli Stati Uniti rifiutarono, com'è noto, di aderire alla SdN, privando il Consiglio di una *leadership* che avrebbe potuto rivelarsi assai preziosa, e in tal modo il problema ebraico, se non sparì del tutto dall'ambito d'azione della Società, di certo finì col venire relegato su un piano del tutto secondario.

Mentre infatti ancora nel giugno 1919 il rappresentante inglese nella Commissione per i nuovi stati, Hadlam-Morley, riteneva di dover far notare ai colleghi che nella messa a punto delle disposizioni relative a gruppi minoritari occorreva tener conto anche dei bisogni di altre minoranze oltre a quelle costituite dalle comunità ebraiche dell'Est[14], già nei primi mesi susseguenti alla firma dei trattati furono i problemi relativi alle minoranze createsi per le amputazioni territoriali imposte ai paesi sconfitti in guerra ad occupare in maniera pressoché esclusiva il funzionamento del Sistema. A questo punto però si presentava in modo ancor più delicato la questione di come procurare a Ginevra informazioni su casi che avrebbero potuto condurre, una volta ratificati i trattati per le minoranze, ad eventuali interventi del Consiglio in applicazione della garanzia affidatagli.

A tale fine, infatti, non si poteva realisticamente far conto sulle rappresentanze diplomatiche delle grandi potenze residenti nei vari paesi legati da un trattato. E questo non solo perché simile procedura avrebbe inevitabilmente suscitato il ricordo delle interferenze praticate a suo tempo nell'Impero ottomano dai paesi occidentali, al limite dell'arroganza coloniale, ma anche perché la loro azione informativa sarebbe consistita nel segnalare inadempienze, o violazioni vere e

sule relative alle minoranze che ne limiterebbero la sovranità»] (riportato in *Românii la 1918*, Bucarest 1987, V, p. 2).

[14] E. VIEFHAUS, *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Konferenz*, Marburg 1960, p. 203.

proprie, del governo presso cui erano accreditate. Non era certo questo il compito di una rappresentanza diplomatica, chiamata a migliorare, non ad esporre a prevedibili frizioni i rapporti con il paese ospitante, e per di più in nome di questioni che non li toccavano direttamente.

Dall'impasse si uscì rapidamente, introducendo nel Sistema di garanzia della SdN l'istituto della petizione. Il 20 febbraio 1920 il Consiglio adottò una risoluzione (divenuta poi nota come «rapporto Tittoni» dal nome del rappresentante italiano che la illustrò ufficialmente al Consiglio), la quale stabilì i principi e le modalità operative del Sistema, quali rimasero sostanzialmente inalterati per i vent'anni successivi.

La risoluzione riconosceva che l'aver attribuito ai trattati la garanzia delle norme minoritarie all'organizzazione ginevrina «signifie que la Société doit s'assurer que les dispositions relatives à la protection des minorités sont constamment executées». Decidere sull'attivazione concreta della garanzia era senza dubbio alcuno esclusiva ed autonoma prerogativa delle Potenze rappresentate in Consiglio, singolarmente prese, cosa che però – «evidemment» dice il rapporto – non escludeva che «les minorités elle-mêmes ou bien les Etats non representés au Conseil ont la faculté de signaler à la Société des Nations toute infraction ou tout danger d'infraction ... Cet acte doit conserver le caractère d'une petition ou d'une information pure et simple»[15].

La petizione aveva dunque in primo luogo un esclusivo carattere strumentale. Attendere che la diplomazia di un paese rappresentato in Consiglio di sua iniziativa provvedesse ad assicurare la raccolta di segnalazioni su torti subiti da una minoranza protetta dai trattati, significava con tutta probabilità condannare gli stessi a rimanere lettera morta.

Tuttavia non è forse improprio vedere in questa importante concessione di appello diretto anche un'espressione di quella «ideologia democratica», che pure fra molte insufficienze

[15] Il testo del 'rapporto Tittoni' così come delle successive risoluzioni consiliari in materia di tutela delle minoranze, in CH. GÜTERMANN, *Das Minderheitenschutzverfahren*, cit., pp. 338-345.

e parzialità, aveva per qualche tempo, intorno alla fine del conflitto mondiale, fatto davvero apparire come necessaria una maggiore collaborazione fra gli stati, e stabilito il «consenso dei governati» come un principio di governo di portata universale. Certo è che non solo la decisione del Consiglio del 20 febbraio 1920 rappresentò un *novum* nella storia europea, ma fissò, per così dire, anche il punto di partenza per pratiche di controllo internazionale su diritti individuali e collettivi dalle grandi potenzialità e di cui ancora oggi si cerca un'efficace e compiuta valorizzazione.

La valenza democratica del diritto di petizione è attestata del resto dalla storia del diritto interno dei maggiori stati dell'Europa occidentale e degli Stati Uniti. La dottrina[16] sembra concordare sul fatto che la petizione, nei moderni Stati europei, rappresenti una evoluzione così peculiare rispetto alle varie forme di richieste indirizzate al sovrano in epoche precedenti, da avere con esse poco o nulla in comune. In effetti il diritto di petizione, alla pari di quello di stampa e di associazione, venne considerato a lungo nel corso del XIX secolo come un indicatore del grado di democraticità (vale a dire dello spirito liberale) degli ordinamenti statali, tanto da essere indicato dal breviario liberale dell'Ottocento, lo *Staatslexikon* di Rotteck, come «uno dei più importanti diritti fondamentali dei cittadini ... una componente essenziale di un organismo statale vivo, sano e libero ... in armonia con la nuova cultura europea»[17].

Sul piano internazionale, fino al 1920, non può propriamente parlarsi di diritto di petizione, benché nel secolo precedente si fosse assistito a più riprese a cosiddetti «interventi di umanità»[18]. Paesi che avevano assunto nell'ambito di trattati multilaterali precisi obblighi riguardanti il trattamento

[16] Cfr. H. RIDDER, *Petitionsrecht*, in Staatslexikon, Freiburg i.B. 1961, VI, pp. 230-234 e G. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, II, Milano 1974, p. 336.

[17] C. ROTTECK-C. WELCKER, *Staatslexikon*, X, Altona 1848, p. 552.

[18] Cfr. P. THORNBERRY, *International Law and Rights of Minorities*, Oxford 1991, pp. 25-38.

di gruppi minoritari presenti entro i propri confini, vennero effettivamente invitati in diverse occasioni dalle altre parti contraenti al rispetto di detti obblighi. Passi diplomatici di questa natura non avvenivano però a seguito di proteste direttamente provenienti dai circoli minoritari stessi, dalle persone cioè direttamente lese nei loro diritti, ma decisi autonomamente dai governi, magari sotto l'impressione che, in particolari momenti, presso l'opinione pubblica suscitavano articoli giornalistici sul trattamento, ad esempio, dei polacchi in Russia o degli ebrei in Romania, in violazione, rispettivamente, del trattato di Vienna e di quello di Berlino[19]. Le iniziative in parola, in mancanza di codificate procedure d'intervento, rimasero comunque senza alcun effetto pratico.

Dati questi precedenti storico-diplomatici, e considerata anche l'evoluzione, del diritto di petizione negli ordinamenti interni, può così fondatamente sostenersi la tesi che la soluzione apportata dal Consiglio della SdN al concreto problema posto dalla raccolta di informazioni, abbia rappresentato l'introduzione nel diritto internazionale di un elemento contenente un'innegabile portata democratica. Da questo deriva che, quando i principi di governo democratico in Europa vennero prima posti in discussione e poi, a partire dai primi anni trenta, apertamente ripudiati, la petizione minoritaria, e l'intero Sistema di cui essa costituiva il cardine, doveva entrare in un'irrimediabile crisi, e ciò indipendentemente dalla sua maggiore o minore intrinseca funzionalità[20].

II.

Il 'diritto di petizione' esercitato presso il Consiglio della SdN, presentava numerosi tratti in comune con il diritto di

[19] Cfr. M. RICHARD, *Le droit de pétition*, Paris 1932, p. 446.

[20] Già alla metà degli anni venti si poteva affermare che «the idea underlying the minority treaties is clearly the child of another period». W. RAPPARD, *Minorities and the League*, in *The Problems of Minorities*, edited by Carnegie Endowments for Peace, New York 1926, pp. 330-343.

petizione riconosciuto nelle normative dei paesi dell'Europa occidentale e qui applicato. Le petizioni indirizzate a Ginevra servivano non solo a segnalare irregolarità, o ritardi, nella applicazione delle norme minoritarie ma anche, di fatto, a richiedere, dalle istanze della Società, un loro intervento volto a ristabilire (o a istaurare) rapporti di diritto conformi ai trattati. Non potevano invece avere contenuto propositivo, o formulare critiche alla politica minoritaria di uno Stato sganciate dalla segnalazione di concreti e specifici abusi. Il pervenire a Ginevra di una petizione non comportava comunque alcun obbligo, neppure di carattere istruttorio, per l'organo ricevente. Il testo della petizione valeva come «une information pure et simple». Dato questo carattere puramente informativo, si imponeva come logica conseguenza che il petizionario (vale a dire, di regola, membri delle minoranze stesse) non acquisiva alcun ruolo giuridicamente definito di fronte alla SdN, la quale neppure era tenuta ad accusargli l'avvenuta recezione materiale del suo scritto. La petizione non comportava, di per sé, alcuna possibilità per il petizionario di divenire attivo nel corso della procedura eventualmente avviata sulla base delle informazioni da lui fornite. Tale principio corrispondeva del resto, in larga parte, alle procedure rinvenibili negli ordinamenti interni dei singoli Stati.

Mentre però petizioni ai Parlamenti nazionali, o ad istanze interne inferiori, davano adito a riscontri conclusivi al cittadino interessato, a Ginevra gli esiti, qualunque essi fossero, dei lavori incentrati sulla petizione rimanevano ufficialmente segreti al petizionario e all'opinione pubblica.

Qui, infatti, al pervenire di una petizione dichiarata ricevibile, il presidente del Consiglio sceglieva di volta in volta due colleghi che sedevano in quest'organo per costituire con essi un 'Comitato dei Tre' allo scopo di compiere un primo esame di merito sulla petizione stessa[21]. Il lavoro svol-

[21] La creazione di un Comitato dei Tre ad hoc per ogni singola petizione era stata decisa con risoluzione consiliare del 22.10.1920. Testo della medesima in CH. GÜTERMANN, *Das Minderheitenschutzverfahren*, cit., p. 340.

to dai comitati, che si avvaleva dell'appoggio della Sezione per le minoranze del segretariato della SdN, serviva, ufficialmente, per facilitare il compito del Consiglio: se la petizione non aveva manifestamente alcun fondamento, il Comitato la cestinava, evitando di ingombrare inutilmente l'ordine del giorno del Consiglio e senza neppure comunicare i motivi della decisione; se, invece, i fatti esposti nella petizione apparivano, *prima facie*, violazioni ai trattati, allora la petizione giungeva per iniziativa del Comitato, e non di una singola potenza, nel *plenum* consiliare.

Nella pratica tuttavia i Comitati dei Tre non si limitavano ad un semplice esame preliminare, ma, constatata una violazione, si adoperavano per ottenere dal governo sotto accusa un aggiustamento soddisfacente, se non in toto, almeno in parte, per la minoranza interessata. Dei compromessi di volta in volta raggiunti con i governi minoritari, i comitati non davano resoconto al Consiglio, poiché a quel punto non sussisteva più alcuna infrazione. Solo se il governo non si lasciava convincere a qualche concessione, pure di fronte ad una violazione effettivamente riscontrata, i comitati riferivano in Consiglio e rendevano con ciò stesso pubblica la questione in esame (le sedute consiliari erano di regola pubbliche). Su circa 900 petizioni pervenute a Ginevra nel periodo 1920-1940, poco più di 500 furono dichiarate ricevibili e quindi esaminate da appositi Comitati dei Tre: di queste solo 16 arrivarono in discussione in Consiglio[22], un dato che dimostra la grande attività e l'impegno dei Comitati dei Tre, ma anche la loro pressoché illimitata volontà di compromesso.

L'alto grado di riservatezza che questo modo di procedere finiva col determinare si giustificava, soprattutto, col fatto che l'organizzazione ginevrina non aveva gli strumenti per intervenire in modo diretto sui provvedimenti contestati con buon fondamento dalla petizione. Il Consiglio della SdN poteva bensì richiedere, sollecitando pubblicamente in tal

[22] Il numero esatto delle petizioni globalmente pervenute a Ginevra è di difficile individuazione poiché per il periodo 1920-1929 il segretariato della SdN non ne ha tenuto un computo ufficiale.

senso il governo accusato di violazioni, che la normativa interna di un paese firmatario di un trattato per le minoranze fosse in armonia con gli articoli in esso contenuti e venisse conseguentemente applicata, ma la funzione del Consiglio rimaneva, per così dire, puramente negativa (e ovviamente senza alcuna potestà cassatoria): era compito del governo, chiamato in causa da una petizione, decidere come e secondo quale calendario e procedura modificare un provvedimento riconosciuto dal Consiglio come discriminatorio verso uno o più cittadini di nazionalità minoritaria.

A chiarire quale fosse concretamente il ruolo della petizione e dello stesso Sistema nell'ambito della più generale attività della SdN, contribuisce il fatto che i sostenitori della prassi tendente ad evitare ogni pubblicità alle petizioni e ai lavori ad esse collegate, preferivano mettere in campo considerazioni di esclusiva opportunità politica e non di dottrina giuridica. Si opinava che dalla pubblicità dei risultati cui l'esame delle petizioni poteva condurre, sarebbero con ogni probabilità derivati non pochi inconvenienti, in primo luogo per le stesse minoranze interessate. La SdN, tramite i Comitati dei Tre, aveva infatti buone possibilità – una volta appurata la fondatezza di una petizione – di operare discrete pressioni sulla diplomazia del Paese chiamato in causa al fine di ottenere, per interessamento del governo, la revisione o il ritiro di un provvedimento contestato, fosse esso di carattere legislativo, amministrativo e perfino giudiziario. Una volta però che fossero stati resi noti il contenuto della petizione e le susseguenti iniziative del Consiglio, non v'era dubbio che la questione avrebbe assunto una delicatezza straordinaria, dovendo necessariamente apparire all'opinione pubblica come una prova di forza fra l'organizzazione ginevrina e uno Stato membro, al termine della quale uno dei due doveva rimanere perdente, con gravi contraccolpi sul suo prestigio.

Queste considerazioni, fatte valere a più riprese dagli stessi funzionari dei competenti organi ginevrini[23], non evitarono

[23] Partecipando ai lavori di un Comitato dei Tre, il direttore della Sezione per le minoranze presso il segretariato della SdN, il norvegese Col-

alla SdN ricorrenti critiche per la mancanza di pubblicità dei lavori da essa condotti in questo campo. Attenendosi ad una discrezione giudicata da molti fin troppo prudente, la SdN sembrava cadere di fatto vittima della tentazione di risolvere i problemi proprio tramite le deprecate forme della diplomazia segreta, in contrasto con i nuovi principi di collaborazione internazionale dai quali la Società stessa aveva tratto vita. Non solo. L'eccessiva riservatezza privava il Sistema di una fra le sue principali funzioni, quella di costituire un motivo di fiducia e di tranquillità per le minoranze. Queste ultime finivano col non sapere se la Società davvero teneva conto delle loro situazioni di disagio, se davvero si impegnava a risolvere, così come lo richiedevano i trattati, i casi di ingiustizia commessi ai loro danni. Anche se, per ipotesi, l'interessamento dei Comitati avesse, per ogni petizione che perveniva a Ginevra, ottenuto buoni risultati, la fiducia nella SdN non ne usciva comunque rafforzata dato che di tutto ciò non trapelava nulla e gli eventuali meriti per atti riparatori ricadevano per intero sul governo in causa[24].

Era questa una obiezione che non era facile neutralizzare. Tanto più che ad essa se ne affiancavano altre di carattere propriamente operativo.

Così, ad esempio, se il governo accusato da una petizione avesse, in risposta alle pressioni esercitate da un Comitato, promesso la revisione di un provvedimento discriminatorio nei confronti di uno o più membri di una minoranza, gli interessati, nel caso la revisione non avesse poi avuto luogo,

ban, si oppose all'orientamento del Comitato di portare la petizione in esame in Consiglio perché: «... Si la question était portée devant le Conseil, toute modifications que le gouvernement deciderait d'apporter... serait considerée comme le résultat de l'intervention de la SdN et donnerait lieu à une forte opposition des éléments nationalistes. Une intervention non officielle rend beaucoup plus facile pour le Gouvernement d'apporter les modifications indispensables...» (Archivio della Società delle Nazioni [d'ora in poi: ASdN], *Procès verbal du Comité pour les questions des minorités du 12.6.1924*, 29ème session du Conseil, R 1645-78).

[24] Cfr. H. DICKINSON, *Les droits des minorités*, Bruxelles 1924, p. 4.

non avevano modo di richiamare il governo all'impegno informalmente assunto a Ginevra, poiché di esso i petizionari non erano al corrente. I controlli che gli uffici del segretariato della SdN potevano compiere sugli esiti delle buone intenzioni espresse dai governi chiamati in causa, erano forzatamente limitati nel numero.

Data la totale mancanza di precedenti e in assenza, all'inizio, di una normativa dettagliata e vincolante, la procedura d'esame di una petizione minoritaria presso la SdN poté in certa misura venire aggiustata e resa compatibile con le esigenze che di volta in volta si presentarono nel corso degli anni. Ciò vale soprattutto per le modifiche tese ad eliminare gli inconvenienti di una procedura d'esame delle petizioni troppo impenetrabile. Tuttavia solo nel 1929, al termine di lunghi e occasionalmente anche assai vivaci dibattiti, il Consiglio decise che nel bollettino della Società dovessero venire pubblicate informazioni ufficiali riguardanti il funzionamento del Sistema. Dovevano venir rese note in apposite statistiche: il numero complessivo delle petizioni pervenute nel corso di un anno; il numero di quelle giudicate ricevibili, e perciò stesso oggetto di un esame da parte di un Comitato dei Tre; la quantità di petizioni pervenute dai singoli paesi minoritari; e infine i risultati degli esami dei Comitati sulle singole petizioni (la cosidetta «lettre de clôture»)[25]. Quest'ultima informazione non era però automatica poiché necessitava dell'esplicito assenso del governo interessato, anche se va detto che, nei primi anni trenta, questo assenso fu concesso meno avaramente di quanto ci si poteva attendere.

Non è forse fuori luogo menzionare che anche la procedura fissata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, elaborata dal Consiglio d'Europa nel 1950, contemplava la segretezza in passaggi cruciali dell'esame di una petizione, benché qui essa assumesse già i caratteri di una vera e propria denuncia. La cosiddetta sottocommissione e, in un secondo stadio, la commissione d'esame avevano in qualsiasi

[25] Testo della risoluzione consiliare in «Journal Officiel», novembre 1929, pp. 1005-06.

fase del procedimento la facoltà di sospenderlo qualora fossero giunte, al termine di discreti sondaggi, ad un «réglement à l'amiable» con il Governo posto sotto accusa[26], evitando così una sentenza giurisdizionale. Sia pure in termini molto più ristretti, una certa riservatezza è stata mantenuta anche dopo le riforme apportate a questa procedura fino all'ultima, per il momento, del 1983, a dimostrazione che i principi cui si attenne a suo tempo la SdN avevano una qualche pragmatica fondatezza e consistenza.

Sarebbe però parziale limitarsi a prendere atto della formale procedura d'esame di una petizione a Ginevra e in base ad essa formulare un giudizio sull'operato della SdN per la tutela delle minoranze. Gütermann, già citato, ha composto la sua monografia sul Sistema di protezione internazionale delle minoranze illustrando nella prima parte del libro «la procedure écrite» e nella seconda parte, per ampiezza pari alla prima, «la procedure non écrite». Egli mostra in tal modo di tenere opportunamente conto di un dato di fatto, noto del resto agli stessi contemporanei: la pratica applicazione del Sistema differiva in non pochi punti dalla ufficiale articolazione della stessa.

In realtà, in non pochi casi, il petizionario veniva più o meno diffusamente informato sull'andamento della sua richiesta. Ciò avveniva in primo luogo tramite discreti canali a disposizione dello Stato connazionale alla minoranza cui apparteneva il petizionario. Questa pratica contravveniva *stricto sensu* al corretto svolgimento d'esame di una petizione, ma era largamente tollerata dagli stessi funzionari ginevrini competenti. Così, per non citare che un esempio, il consigliere della Legazione ungherese a Ginevra, Baranyai, scriveva il 23 maggio 1924 al suo governo di vegliare affin-

[26] Cfr. G. LODIGIANI, *La Commissione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano 1969, in particolare pp. 41 e 167-171, dove si afferma: «Il criterio della segretezza resta pur sempre dominante. Soprattutto ragioni di opportunità politica più che motivi d'ordine giuridico qualificano l'orientamento del meccanismo europeo per la tutela dei diritti dell'uomo», p. 171. Per le modifiche successive, cfr. M. DA SALVIA, *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova 1991.

ché, in cosiddette petizioni supplettive, gli interessati si astenessero dal fare menzione a risultati parziali o definitivi ottenuti con un primo scritto a Ginevra e comunicate loro in via del tutto confidenziale dal diplomatico stesso. E questo non tanto perché, aggiungeva Baranyai, gli uffici del segretariato della SdN trovassero inaudito il modo di procedere della Legazione ungherese, quanto per non dare occasione per pretestuose critiche al governo chiamato in causa[27]. Talvolta poi, una almeno parziale comunicazione veniva trasmessa al petizionario per esplicito, seppure informale, desiderio degli stessi funzionari dell'organizzazione al fine di procurarsi ulteriori dati su un caso particolare, ovvero su come la soluzione adombrata a Ginevra fosse stata concretamente realizzata[28]. Infine, in determinati casi, la Sezione per le minoranze di propria iniziativa o su sollecitazione del Comitato rispettivo avviava una diretta corrispondenza con il petizionario per comunicargli l'irricevibilità del suo scritto o più dettagliate informazioni.

Era comunque noto a tutti a Ginevra, sia ai diplomatici accreditati presso la Società, sia ai funzionari della stessa, che dietro un cospicuo numero di petizioni vi era il concorso diretto delle autorità dello Stato connazionale alle minoranze[29]. Era in effetti impensabile che quest'ultimo potesse disinteressarsi della situazione di quelli che, in molti casi, erano stati fino a poco tempo prima suoi cittadini e che, in altrettanto numerosi casi, aspiravano a ridiventarlo. L'aiuto fornito da uffici dello Stato connazionale alla minoranza

[27] Baranyai al Ministero degli Esteri di Budapest, 23. 5. 1924, Országos Levéltár [Archivio di Stato di Budapest, d'ora in poi: OL], K107, 16/1.

[28] «Actuellement les pétitionaires [de] pétitions d'une certaine importance trouvent toujours les moyens d'être au courant soit par des communications verbales ou privées qu'ils obtiennent de la Section des Minorités, soit par des informations qu'ils récoivent des membres du Comité». Azcárate a Colban, 24.4.1926, ASdN, R 1649-78.

[29] Lo stesso direttore della Sezione per le minoranze Colban, suggerì talvolta in modo indiretto alla Legazione ungherese presso la SdN di far giungere a Ginevra petizioni firmate da esponenti minoritari transilvani. Colban a Baranyai, 26.3.1925, OL, K107-16/8.

intenzionata a redigere una petizione andava dalla consulenza tecnica (occorreva infatti indicare nella petizione quale articolo del trattato era disatteso, usare un linguaggio appropriato, evitare generiche accuse alla politica del governo) all'appoggio logistico (trasmissione materiale dello scritto a Ginevra, preparazione della petizione in un numero sufficiente di copie affinché circolasse in un ambito quanto più possibile ampio), fino alla valutazione di cosa potesse costituire oggetto di petizione, e quando[30]. Non si può certo affermare con questo che le minoranze siano state semplici strumenti della politica dello Stato connazionale, ma i confini fra gli interessi di quest'ultimo e quelli del singolo gruppo minoritario rimasero per l'intero periodo interbellico tutt'altro che netti. Formalmente ciò non aggiungeva né toglieva alcunché al valore delle informazioni contenute nella petizione: se vi era violazione alle norme minoritarie il Comitato ovvero, in seconda battuta, il Consiglio, doveva intervenire (nei modi da esso giudicati di volta in volta più opportuni), in caso contrario la petizione rimaneva senza esiti. Tuttavia il notorio appoggio che, in molti casi, i petizionari trovavano presso autorità estere ha con tutta probabilità avuto come conseguenza di influire in maniera negativa sul giudizio di merito che intorno ai fatti descritti si formavano i singoli membri dei vari Comitati dei Tre. Questi si dimostrarono in ogni caso, anche in presenza di flagranti violazioni ai trattati, molto prudenti di fronte al rischio di assecondare, anche solo indirettamente, intenzioni revisioniste, le quali rappresentavano proprio ciò che, tramite la concessione del diritto di petizione, si era desiderato prevenire, o, almeno, attenuare.

Le petizioni variavano grandemente quanto a forma e contenuto. Spesso si trattava di segnalazioni riguardanti problemi

[30] Il segretario di Stato agli Esteri Schubert il 26.2.1929 indicava all'Ambasciata tedesca a Belgrado «Termine und Zweckmässigkeit» di alcune petizioni da inviare a Ginevra. Archiv des Auswartigen Amtes [nel seguito: AA], *Minderheitsfragen-Völkerbund*, Bd. 4. Allo stesso modo era sovente compito dell'Ambasciata ungherese a Bucarest trovare gli elementi adatti per firmare le petizioni per Ginevra. Bardossy a Ministero degli Esteri, 5.6.1936, OL, K 107, III 158 IX d.

personali di singoli individui nei loro rapporti con uffici pubblici: il ritiro di una licenza commerciale, la mancata corresponsione di una pensione, l'atteggiamento intimidatorio di un funzionario, la soppressione di un sussidio. Ognuno di questi inconvenienti poteva costituire oggetto di petizione, se si presupponeva la volontà discriminatoria delle autorità. Che tre membri del Consiglio della SdN (non di rado gli stessi ministri degli Esteri) si riunissero per ricercare una soluzione a problemi di questo tipo e si attivassero poi presso il governo interessato, dimostra in certo modo lo scrupolo con cui la Società svolgeva il suo compito di tutrice delle minoranze: per problemi di carattere strettamente individuale, i comitati riuscirono effettivamente, con poche eccezioni, a riparare irregolarità. L'approccio a petizioni firmate invece da organizzazioni (associazioni, partiti politici, corpi ecclesiastici, ecc.) che non si limitavano a contestare un singolo provvedimento amministrativo, ma criticavano, spesso, articoli di legge oppure la stessa finalità di una legge o di un insieme di leggi e regolamenti era più complicato. Qui l'intervento del Comitato era reso più arduo dall'obiettiva difficoltà di conoscere tutti i dati necessari per farsi un giudizio su questioni di ampia portata come, ad esempio, la legislazione scolastica o quella di riforma agraria. Inoltre, se per il governo chiamato in causa non era gran sacrificio fare annullare o modificare un provvedimento emanato da uffici inferiori, la revisione di una legge votata dal Parlamento e magari di rilevanza per l'intera vita del paese, non era obiettivo che il Comitato potesse raggiungere in breve e nell'intera misura auspicabile. Va però ricordato che i trattati non lasciavano dubbio sulla legittimità di interventi della SdN anche per i più importanti atti normativi degli stati minoritari. L'art. 1 statuiva infatti che le disposizioni dei trattati erano tali che «... aucune loi, aucun réglement ni aucune action officielle ne prévalent contre elles».

Diverse petizioni di questo secondo tipo, che occupano talvolta fino a cento pagine, assieme alle osservazioni critiche del governo chiamato in causa, anch'esse spesso assai circostanziate, costituiscono oggi un'interessante fonte per la storia dei paesi minoritari nel periodo interbellico.

III.

Pur se dichiarata dalla risoluzione consiliare che la istituiva «une information pure et simple», la petizione fu oggetto di costanti attacchi sia da parte degli Stati vincolati dalle norme dei trattati, sia da quelli che, per varie ragioni, erano in modo speciale interessati alle condizioni delle minoranze.

I primi si mostrarono preoccupati di limitare al massimo il ruolo della petizione nel quadro della garanzia della SdN, i secondi cercarono di farle fare, per dir così, un salto qualitativo ed elevarla a denuncia vera e propria, in modo che in base ad essa potesse avviarsi, davanti al Consiglio della SdN, o, eventualmente, alla Corte di giustizia, un contenzioso fra singoli individui (o gruppi) appartenenti ad una minoranza ed il governo accusato di infrazione ai suoi obblighi internazionali.

Un primo passo in vista della delimitazione degli effetti di una petizione minoritaria risale ancora ai primi mesi di attività della SdN quando, con risoluzione del 27.6.1921[31], il Consiglio decise, su richiesta congiuntemente avanzata da polacchi e cecoslovacchi, di non comunicare immediatamente il testo di una petizione alle rappresentanze diplomatiche presso la Società, ma di dare prima modo al governo chiamato in causa di fornire, se lo desiderava, una descrizione dei fatti contestati, al fine di correggere eventuali esagerazioni o inesattezze contenute, intenzionalmente o no, nella petizione: in tal modo – a parere della delegazione polacca – si assicuravano ai membri di un Comitato elementi di giudizio più equilibrati[32].

Successivamente, in una azione condotta ancora di comune accordo, i governi polacco e cecoslovacco comunicarono al segretariato, con appositi *memorandum* del gennaio e aprile

[31] Cfr. *memorandum* polacco del 3 e *memorandum* cecoslovacco del 4.6.1921, in «Journal Officiel», settembre 1921, pp. 797-806.

[32] Testo in CH. GÜTERMANN, *Das Minderheitenschutzverfahren*, cit., p. 341.

1923[33], di non considerare ammissibile che il testo delle petizioni giunte a Ginevra venisse portato a conoscenza delle diplomazie di tutti i paesi membri della Società. Nei primi tempi dell'organizzazione, infatti, si seguiva la prassi per la quale qualsiasi documento che perveniva al segretariato veniva indiscriminatamente trasmesso in copia a tutte le delegazioni. Si finiva così, secondo i polacchi, per dare troppa pubblicità a scritti di regola malevoli verso il governo chiamato in causa spesso senza fondati motivi, con grave pregiudizio al suo buon nome. Ora, a norma dell'articolo di garanzia, la facoltà di richiamare l'attenzione del Consiglio su infrazioni o pericoli di infrazione ai trattati era rimessa in via esclusiva ai membri del Consiglio stesso. Ne derivava la logica conseguenza che solo ad essi dovessero essere regolarmente comunicati i testi delle petizioni. Su questo punto non furono sollevate sostanziali obiezioni, tanto più che la risoluzione del Consiglio con la quale si apportava la modifica in questione, lasciava ad ogni paese non rappresentato in Consiglio la possibilità di domandare direttamente al segretariato copia di petizioni giudicate rientranti nel proprio interesse[34]. Di questa facoltà si avvalse ad esempio il governo austriaco, il quale con lettera del 23 ottobre 1923 chiese che il segretariato gli trasmettesse, da quel momento in poi, tutte le petizioni provenienti dai gruppi di lingua tedesca presenti in alcuni paesi con obblighi internazionali verso le minoranze[35].

[33] Cfr. *memorandum* polacco del 16.1.1923, in «Journal Officiel», maggio 1923, pp. 481-83 e *memorandum* cecoslovacco del 5.4.1923 in «Journal Officiel», luglio 1923, pp. 717-18.

[34] Testo della risoluzione in CH. GÜTERMANN, *Das Minderheitenschutzverfahren*, cit., p. 342. In questa risoluzione vennero formalizzati anche i criteri di ricevibilità della petizione che doveva: a) contenere esplicito riferimento ai trattati; b) non richiedere secessioni dallo Stato di provenienza; c) non essere anonima; d) non usare linguaggio violento; e) non portare a conoscenza casi che già erano stati oggetto di esame a Ginevra. I criteri, come si può notare, non erano di per sé troppo restrittivi e furono applicati, per generale ammissione, con generosità verso gli scriventi.

[35] Lettera del 23.10.1923, ASdN, R 1664.

Una terza iniziativa, tesa a limitare direttamente il numero delle petizioni, ebbe minore successo. Nei citati *memorandum* del 1923, i governi polacco e cecoslovacco avanzarono la proposta secondo cui una petizione potesse venire dichiarata ricevibile solo se, oltre al soddisfacimento di criteri formali di ricevibilità, i fatti in essa esposti erano stati previamente portati a conoscenza delle competenti autorità locali e si era avuta una sentenza negativa per l'interessato. Prima di rivolgersi a Ginevra quest'ultimo avrebbe poi dovuto esaurire tutte le vie di ricorso che il diritto interno gli concedeva nella fattispecie.

Il delegato polacco che presentò la proposta al Consiglio sottolineò in particolare che questo modo di procedere sarebbe stato in piena armonia con la motivazione di fondo dei trattati poiché avrebbe giovato a rinsaldare l'autorevolezza degli stati di recente creazione di fronte alle loro minoranze alloglotte. Con la sollecitata modifica alla procedura infatti, esse non avrebbero se non *per extrema ratio* avuto la tentazione di appellarsi ad istanze situate fuori dei confini nazionali. Accettando di esaminare petizioni minoritarie che presentavano casi non giudicati, il Consiglio invece suggeriva quasi alle minoranze che all'interno del loro paese non sussisteva la possibilità di ottenere giustizia. Con quale contraccolpo per l'autorevolezza dello Stato nei confronti di questi suoi cittadini era facile immaginare. Era però evidente che i tempi richiesti da una simile procedura avrebbero svuotato di efficacia ogni possibile intervento della SdN e la proposta polacca venne respinta.

Il principio dell'esaurimento delle istanze interne prima di ogni appello a fori internazionali ha trovato invece posto nella già citata Convenzione per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa. In questo hanno giocato un ruolo decisivo valutazioni dettate, più che da motivi di reale efficacia, dalle diverse condizioni politiche che, rispetto al periodo interbellico, presentavano una maggiore uniformità nelle pratiche e nei principi di governo dei paesi interessati, stimolata dalla contrapposizione al blocco sovietico. A ciò si aggiungeva il passaggio in second'ordine, di fronte alla discrimi-

nante ideologica comunismo-capitalismo, delle problematiche connesse alla tutela delle minoranze nazionali.

Quanto il quadro politico generale sia decisivo in questa materia, è illustrato dal fatto che il passo polacco, più sopra descritto, era stato originato propriamente dalla prospettiva, che sembrava in qual momento ormai concreta, di un prossimo ingresso nella Società della Germania e alla concessione a quest'ultima di un seggio consiliare permanente[36].

Nella stessa occasione, venne sollevato dai polacchi anche un problema *ratio personae*. Questi ritenevano che fosse utile stabilire che soltanto singoli membri od organizzazioni qualificate delle minoranze potessero rivolgersi a Ginevra. Persone o associazioni e gruppi con sede all'estero avrebbero potuto inviare scritti alla SdN, ma solo come informazioni sussidiarie a petizioni redatte e inoltrate dai diretti interessati. L'accoglimento di questa proposta avrebbe offerto il vantaggio di tutelare gli stati minoritari da possibili campagne propagandistiche orchestrate da fuoriusciti o anche da governi ad essi ostili.

Questa soluzione avrebbe però precluso la sola via per rendere noti alla SdN casi di discriminazione verso persone appartenenti ad una minoranza, lese sì nei loro diritti ma timorose, a torto o a ragione, di sottoscrivere per conto loro un documento, com'era la petizione, che costituiva un'aperta critica all'operato del proprio governo e che per questo motivo poteva rivelarsi fonte di sgradite conseguenze. Proprio nelle settimane in cui si discusse in Consiglio questa proposta, nel maggio 1925, si apprese che parlamentari lituani di nazionalità polacca erano stati convocati di fronte al giudice con l'accusa di diffamazione dello Stato e di alto tradimento per avere essi inviato una petizione alla SdN[37]. E

[36] La diplomazia tedesca seguiva con apprensione i lavori del Consiglio e giudicava che l'eventuale accoglimento della proposta polacca «... würde praktisch das Ende des sowieso recht zweifelhaften Minderheitenschutzes bedeuten». Poensgen al Consolato tedesco di Ginevra, 9.6.1925, AA, *Völkerbund*, Bd. 4.

[37] Cfr. «Journal Officiel», settembre 1925, p. 864.

si trattava di parlamentari che facilmente potevano convogliare su di sé l'attenzione generale, non di semplici cittadini, più esposti ad eventuali ritorsioni delle autorità.

Il Consiglio perciò, pur riconoscendo che abusi potevano effettivamente avere luogo, confermò di non potere accettare che venissero poste limitazioni su questo punto. D'altronde, se la petizione non era una denuncia in senso tecnico, ma una «information pure et simple», come poteva sollevarsi fondatamente il problema di chi avesse la facoltà di redigerla? La responsabilità di vagliare le reali intenzioni degli scriventi era del resto interamente rimessa alla prudenza politica delle potenze rappresentate in Consiglio, il che, per gli stati minoritari, era di fatto una già sufficiente garanzia.

Nel primo periodo di esistenza del Sistema, nonostante le costanti apprensioni dei paesi legati da trattato per il loro buon nome e prestigio, il numero delle petizioni pervenute a Ginevra e dichiarate ricevibili fu tutto sommato contenuto e tale da non giustificare di per sé l'adozione di regole più restrittive per il relativo inoltro. Nel corso della discussione sulle proposte polacche nel settembre 1923, più sopra brevemente illustrate, il relatore del Consiglio per le questioni minoritarie, il brasiliano Rio Branco, poteva fare osservare che «experience shows... that even in the particularly difficult period of transition after the war, the number of petitions has been singularly limited»[38].

Pur non disponendo, per tale periodo, di statistiche ufficiali, introdotte soltanto a partire dal 1930, gli indizi che possono attualmente raccogliersi negli archivi della SdN sembrano confermare questa affermazione[39].

Accanto alle puntuali critiche alla procedura nel corso degli anni venti dagli stati minoritari, questi ultimi non trascurarono di mettere in discussione anche principi fondamentali

[38] Verbale della seduta del 5.9.1923, in «Journal Officiel», novembre 1923, p. 1430.

[39] U.-M. RUSER, *Akten zur Minderheitenfrage in dem Archiv des Völkerbundes*, in questo stesso volume, tradotto in italiano.

del Sistema. Ciò risulta con particolare chiarezza in un lungo *memorandum* che i cinque paesi firmatari dei trattati inviarono nell'estate del 1929 al segretariato della SdN[40], nel momento in cui si stava discutendo di una possibile revisione in senso estensivo del Sistema, in particolare di un coinvolgimento maggiore del petizionario nel corso dell'esame di una petizione. Nel *memorandum* i cinque governi affermavano di avere a suo tempo acconsentito ad assumersi gli obblighi che derivavano dai trattati per le minoranze convinti solo dalla promessa delle grandi potenze che entro breve sarebbero stati firmati anche trattati di garanzia per i loro nuovi confini. Nella ricostruzione storica della Conferenza di Parigi compiuta nel *memorandum*, i trattati delle minoranze venivano presentati come una semplice moneta di scambio che i paesi firmatari si erano adattati a pagare pur di ottenere la garanzia internazionale sul piano militare e politico della loro integrità territoriale. I trattati di garanzia, per i noti motivi, non avevano poi visto la luce, il collegamento con i medesimi era stato scisso e diveniva perciò del tutto inappropriato discutere della possibilità di gravare i cinque paesi di ulteriori obblighi internazionali verso le proprie minoranze interne.

L'interpretazione storica della nascita dei trattati per le minoranze e del relativo Sistema di garanzia della SdN, condotta nel *memorandum*, era senza dubbio molto parziale, tuttavia la sua debolezza maggiore risiedeva forse nel volere minimizzare o negare tout court la legittimità di fondo dell'interessamento della SdN ai problemi dei rapporti interetnici nei paesi in questione.

L'organizzazione ginevrina intendeva offrire, con la sua garanzia alle norme minoritarie, motivi di fiducia alle minoranze, assicurandole dell'interessamento che per le loro condizioni nutriva la comunità internazionale. La SdN creò le condizioni affinché dette minoranze, per torti realmente subiti, non si rivolgessero agli stati connazionali, che magari si stendevano proprio al di là della frontiera, ma a Ginevra

40 «Journal Officiel», Supplement spécial n. 73, Ginevra 1929.

dove le potenze vincitrici giocavano su ogni questione un ruolo decisivo e dove perciò si vegliava gelosamente sullo *statu quo* territoriale sancito a Versailles, così vantaggioso per i nuovi stati.

In particolare, l'azione diplomatica polacca, proseguita senza soluzione di continuità dal 1920 in poi, tesa a neutralizzare l'incidenza del trattato per le minoranze, appare come un grave errore di valutazione delle proprie forze e dei rapporti europei in generale. Posta di fronte alla Germania senza l'elemento formalmente mediatore, ma in realtà amico, della SdN, la Polonia aveva ancora meno *chances* di conservare quella piena e assoluta sovranità che i polacchi ritenevano gravemente compromessa dalle disposizioni in favore delle minoranze garantite dalla SdN. Fu in occasione dell'Assemblea della SdN del settembre 1934 che la diplomazia polacca chiuse, per quel che la riguardava, l'annosa polemica. In quella circostanza il ministro degli Esteri Beck prese la parola per annunciare ufficialmente che il suo governo si sarebbe da quel momento in poi rifiutato di collaborare con gli organi ginevrini nel settore riguardante la protezione delle minoranze. Non si trattò, come a volte si afferma erroneamente, della denuncia unilaterale del trattato, ma l'iniziativa rimaneva grave: essa significava che, per l'esame di petizioni inviate a Ginevra da cittadini polacchi, le autorità di questo paese non avrebbero più formulato osservazioni sui fatti contestati e che avrebbero negato qualsiasi informazione in materia, richiesta direttamente dal Consiglio o da altri organi societari. Qualche mese prima era stato lo stesso Beck a firmare un trattato di non aggressione con il governo nazionalsocialista di Berlino, preludio ad un ambiguo ed inopinato riavvicinamento fra i due paesi. Il 5 novembre 1937 venne poi sottoscritta una dichiarazione congiunta polacco-tedesca che regolava, su un piede di formale reciprocità, la situazione dei polacchi in Germania e dei tedeschi in Polonia[41]. Di fatto la Polonia si era in tal modo liberata da una tutela internazionale che ne sminuiva la sovranità, ma il

[41] Cfr. M.M. DROZDOWSKI, *The national Minorities in Poland. 1918-1939*, in «Acta Poloniae Historica», 22, 1970, pp. 226-251.

vantaggio politico che essa ne avrebbe tratto (per non parlare dei vantaggi delle minoranze interessate) poteva fin da allora apparire assai dubbio. All'epoca il peso della SdN quale fattore della politica europea era ormai nullo, ma il grave era per l'appunto che perfino la Polonia aveva contribuito fortemente a ridurlo.

Il passo polacco[42] non trovò imitatori, limitandosi altri paesi, ad esempio la Romania, solo a minacciarlo. È evidente però che dalla decisione polacca di non interessarsi più alle procedure d'esame delle petizioni, il Sistema ricevette un gravissimo colpo, che finì col dissipare quella parte di credito di cui, agli occhi delle minoranze in primo luogo, esso aveva invece estremo bisogno per continuare a svolgere una funzione positiva.

IV.

Mentre Polonia e paesi della Piccola Intesa tentarono, con alterni successi, di ottenere una interpretazione ufficiale dei trattati e una procedura d'esame delle petizioni quanto possibile restrittiva, altri paesi mostrarono invece aspirazioni di segno opposto, esercitarono cioè pressioni in Consiglio o in Assemblea tese ad ottenere il riconoscimento che il Sistema era suscettibile di ampliamenti tali da garantirne una migliore operatività a vantaggio delle minoranze. In questo si segnalarono in particolare il Canada, il Sud-Africa, i Paesi Bassi, quindi, a partire dal loro ingresso nella Società ginevrina, l'Ungheria (1923) e la Germania (1926).

Contrariamente al gruppo costituito dai cinque stati minoritari, i cui interessi coincidevano perfettamente nel rendere per quanto possibile spuntata l'arma della petizione, i sostenitori di riforme di segno opposto non procedettero mai di comune accordo.

[42] La decisione polacca venne informalmente motivata con l'ingresso dell'Unione sovietica nella Società e in Consiglio. I rapporti con il vicino orientale non erano buoni e la Polonia poteva temere che questi intendesse proporsi in Consiglio come difensore della cospicua minoranza ucraina del Paese. Non v'è dubbio comunque che l'iniziativa polacca si inseriva in una coerente politica perseguita fin dalla Conferenza di pace.

I paesi considerati neutrali (riguardo all'ordine territoriale definito a Versailles, ciò che costituiva la discriminante fra i blocchi all'epoca contrapposti) sostennero l'opportunità di dare più spazio alle minoranze nell'ambito del Sistema per motivi che derivavano da un approccio umanitario alla questione. Essi perdevano in tal modo di vista il dato di partenza dell'intero Sistema, costituito da obiettivi di natura politica e solo accessoriamente umanitaria, così che i loro sforzi in questa direzione non potevano che rimanere piuttosto velleitari. A ciò va aggiunto il fatto che i rappresentanti dei paesi neutrali operavano più per convinzione personale, o, in non pochi casi, per desiderio di profilarsi in vista di impegni di politica interna, che per precise istruzioni del loro governo e la loro azione finiva col mancare della necessaria autorevolezza e continuità.

Per i rappresentanti di Ungheria e Germania era d'altro lato difficile poter affrontare la questione senza suscitare immediatamente il sospetto di perseguire lo scopo non del miglioramento del Sistema, ma della sua strumentalizzazione, al fine di comprovare, tramite il richiamo alla desolante situazione delle minoranze nazionali, l'arbitrarietà delle frontiere post-belliche e la loro pericolosità per la sicurezza europea.

Se questa intenzione era indubbiamente parte della prospettiva strategica dei due paesi, essi non arrivarono ad armonizzare le loro iniziative in unità d'azione. Conformemente al suo *status* di grande potenza, la Germania, sia prima che dopo l'ingresso nella SdN, cercò puntigliosamente di distinguere la sua causa da quella dell'Ungheria, che, per la sua minore responsabilità sul piano internazionale, poteva perseguire con meno sfumature una politica revisionista. In incontri bilaterali, la diplomazia ungherese offrì più volte la sua collaborazione a quella tedesca per passi comuni in favore di una migliore tutela delle minoranze da parte della SdN, ma incontrò sempre molta freddezza se non espliciti rifiuti[43], un atteggiamento che solo in minima parte era do-

[43] A Bethlen, primo ministro ungherese, il quale durante una conversazione a Ginevra, nell'imminenza dell'ingresso della Germania nella SdN,

vuto al non soddisfacente trattamento che Budapest riservava, a sua volta, alla minoranza tedesca d'Ungheria.

Occorre ad ogni modo tenere presente che, per tutto il periodo nel quale entrambi i paesi furono membri della SdN, essi rimasero costantemente in posizione difensiva. Nell'esatto riconoscimento dei rapporti di forza presenti in Consiglio – dove si trovava pressoché isolata – la Germania non poté che aggiornare continuamente il momento di porre per davvero in discussione il problema di una riforma del Sistema. La diplomazia tedesca non ignorava che il trattato per le minoranze rappresentava, potenzialmente, un efficace strumento in chiave antipolacca. La costante minaccia di portare in Consiglio, in pubblico dibattito, o addirittura alla Corte di giustizia infrazioni alle norme minoritarie era di per sé sufficiente per tenere l'avversario in apprensione. Ma per non compromettere questa posizione di vantaggio occorreva attendere che in Consiglio si formasse una disponibilità verso i problemi minoritari che permettesse alla Germania di parlare non solo a nome proprio.

Si spiega così che solo oltre due anni dopo il suo ingresso, e solo a seguito di un inopinata reazione di Stresemann ad un discorso del rappresentante polacco Zaleski in Consiglio il 12 dicembre 1928, la Germania annunciò di volere discutere in maniera approfondita i principi e le modalità di funzionamento della garanzia internazionale per le minoranze[44].

Colta di sorpresa dalla non concordata dichiarazione di Stresemann[45], la Wilhelmstraße preparò rapidamente un *memo-*

offriva incondizionato appoggio per iniziative tedesche sul terreno della tutela delle minoranze, Schubert aveva semplicemente risposto che le voci secondo cui Berlino intendeva fare sentire subito il suo peso in Consiglio a questo riguardo, non corrispondevano al vero. Schubert al Ministero degli Esteri, 10.3.1926, AA, *Völkerbund*, Bd. 4.

[44] «Journal Officiel», marzo 1929, pp. 68-71.

[45] A quell'epoca era ancora opinione della Wilhelmstraße che «... der Zeitpunkt, deutscherseits auf eine Verfahrensänderung hin zu wirken und dadurch wahrscheinlich eine grundsätzliche Debatte in Minderheitensachen herbeizuführen, dürfte erst dann gekommen sein, wenn unse-

randum da presentare al Consiglio, contenente le proposte di modifica che, a giudizio dei tedeschi, un'ormai decennale esperienza indicava come necessarie[46]. Anche in questa occasione le offerte ungheresi di collaborazione vennero lasciate cadere (benché il governo di Budapest concordasse su tutti i punti del *memorandum* tedesco), proprio mentre i cinque paesi minoritari mettevano a loro volta a punto una sorta di *contro-memorandum* in comune. Fra i miglioramenti alla procedura sollecitati dai tedeschi, per quanto atteneva direttamente all'istituto della petizione, vi era quello di concedere al petizionario una puntuale informazione su ogni decisione riguardante il suo caso e quindi la possibilità di venire convocato a Ginevra e ascoltato dal Comitato consiliare che esaminava la sua petizione. Veniva inoltre indicata come necessaria una maggiore pubblicità dei lavori ginevrini in materia tramite, fra l'altro, la pubblicazione periodica di statistiche relative alle petizioni trasmesse alla SdN e da questa esaminate. I lunghi dibattiti in Consiglio del marzo e dell'agosto 1929, non diedero, com'era del resto facilmente prevedibile, che una minima accoglienza alle proposte tedesche[46].

La maggioranza del Consiglio non poteva misconoscere che la petizione minoritaria, per limitarsi a questo aspetto del problema, non era prevista in alcun modo nei trattati per le minoranze ed anzi in certa misura appariva perfino in contrasto con l'articolo di garanzia. Quest'istituto era stato introdotto nel Sistema solo a seguito della tacita approvazione dei paesi interessati. Nel corso dei dibattiti in Consiglio del

re Aussichten innerhalb des Völkerbundes als Anwalt der Minderheiten aufzutreten, sich gebessert haben». Nota di Freytag del 15.8.1928, AA, *Völkerbund*, Band 4.

46 Era infatti chiaro a Berlino, prima ancora che prendesse il via la discussione intempestivamente richiesta da Stresemann, «... daß die Annahme neuer positiver Bestrebungen zum Schutz der Minderheiten eine Änderung der jetzt bestehenden Verträge bedingen würde, die bei der jetzt im Völkerbund gegebenen Konstellation nicht durchzusetzen ist». Nota di Reinbeck del 14.1.1929, AA, *Büro Reichsminister, Völkerbund*, 95/4, Band 17.

1929 il ministro polacco Zaleski lo qualificò di «concession gracieuse» fatta dai cinque Stati minoritari, i quali, se la petizione fossa divenuta qualcos'altro che un'informazione pura e semplice, avrebbero anche potuto ritirarla. Questa minaccia veniva solo pro forma attenuata con l'assicurazione che, qualora si fosse trovato l'accordo per rendere le norme minoritarie universalmente valide, e non solo per qualche paese europeo, allora egli avrebbe dato il suo consenso anche a sostanziali modifiche della procedura.

Era comunque ben chiaro agli stessi proponenti di modifiche più o meno ampie che il vero oggetto del contendere non era tanto il miglioramento di questo o quel dettaglio, per quanto importante, della procedura d'esame della petizione minoritaria, quanto invece il ruolo che il Sistema per la protezione internazionale delle minoranze aveva di fatto assunto nel contesto politico dell'Europa del tempo. Così non sorprende dover constatare che la diplomazia tedesca si adattò, dopo lunghi dibattiti è vero, ma tutto sommato senza opporvisi mai in linea di principio, ad un compromesso che necessariamente poteva dare solo un'assai parziale soddisfazione alle tesi da essa sostenute. La situazione veniva ben fotografata in un pro-memoria datato febbraio 1929 e messo a punto dalla sezione giuridica della Wilhelmstraße. In esso si riconosceva che qualsiasi modifica alla procedura si fosse riusciti ad ottenere dal Consiglio, il problema avrebbe conservato la sua gravità. Ben più che ritocchi al sistema, occorreva infatti che il Consiglio modificasse il suo «atteggiamento generale verso il problema delle minoranze» e considerasse che i bisogni delle medesime non potevano costituire oggetto di trattative e di scambi diplomatici: «diritti inalienabili» com'erano quelli riconosciuti dai Trattati alle minoranze, richiedevano «obbligazione morale alla loro attuazione»[47].

Va però aggiunto che il governo tedesco rifiutò da parte sua di dare un contributo concreto all'affermarsi di questo più

[47] *Memorandum* senza firma del febbraio 1929, AA, *Büro Staatssekretar, Nationale Minderheiten*, Band 2.

moderno e generoso «atteggiamento» e si oppose nettamente ad ogni proposta, anche se proveniente da ambienti neutrali, che prevedesse una generalizzazione del Sistema a tutti i paesi membri della SdN.

Nel valutare, in prospettiva storica, l'uso che a Ginevra venne fatto dell'istituto della petizione, non è certamente possibile, dopo quanto detto sopra, fare astrazione del ruolo complessivo che la SdN era chiamata a svolgere nell'Europa del periodo interbellico. Qui, come noto, si fronteggiavano i paesi sostenitori dello *status quo* territoriale e i paesi che più o meno velatamente ne chiedevano la revisione. La SdN doveva portare a decantazione le tensioni che da questa contrapposizione potevano derivare, utilizzando gli strumenti che le erano stati affidati dalla Conferenza della pace. Fra i più importanti si collocavano senza dubbio i trattati per le minoranze, integrati dalle deliberazioni consiliari che il Consiglio della SdN, sulla base di essi, adottò per porsi in grado di effettivamente assolvere agli obblighi di garante delle norme minoritarie. L'introduzione della petizione nel Sistema rappresentò un'abile misura pratica e nel contempo una prova della serietà con la quale il Consiglio intendeva, a vantaggio dello *status quo*, rispondere ai suoi compiti in questo campo. L'invio di petizioni a Ginevra permise la soluzione di molti casi che, senza la possibilità di appello alla SdN, non avrebbero avuto probabilmente riscontri positivi o altrettanto rapidi dalle autorità statali competenti. Non v'è dubbio, che la petizione sia stata sfruttata anche per motivi di preconcetta ostilità verso lo Stato chiamato in causa, per propaganda politica. Benché questo 'pericolo' sia stato senza interruzioni invocato dagli stati minoritari per chiedere un ridimensionamento dello spazio concesso all'esame delle petizioni nell'ambito del Sistema, se non la sua cancellazione *tout-court*, non ci si può sottrarre alla impressione che detti rischi venissero artatamente sopravvalutati. Finché la SdN, e il Sistema da questa congegnato, fossero stati in grado di assolvere al compito di 'garanti' dell'ordine di Versailles, loro affidato di fatto se non di diritto, non erano certo da paventarsi interventi malevoli del Consiglio contro uno Stato minoritario, per quanto grandi fossero gli ina-

dempimenti o le violazioni positivamente riscontrati a suo carico. Altro sarebbe stato il discorso se alla Germania, e ai suoi potenziali alleati, fosse riuscito di togliere la *leadership* della Società alle potenze occidentali; ma questa fu una eventualità che realisticamente non si prospettò mai.

Durante i laboriosi colloqui di Parigi nel 1919, condotti allo scopo di fare accettare ai nuovi Stati la tutela internazionale per le rispettive minoranze, il presidente Wilson aveva ammonito le delegazioni interessate che l'eventuale intervento del Consiglio della SdN per assicurare l'osservanza delle norme minoritarie doveva venire da esse riguardato come «... the intervention of those who will help, and not of those who will interfere»[48]. Le parole di Wilson avrebbero verosimilmente trovato migliore accoglienza se i trattati avessero avuto valenza universale. Ma, per citare ancora il Presidente americano in quella stessa occasione, «you cannot rush from darkness to complete light». L'idea della protezione internazionale delle minoranze e il coinvolgimento degli individui ad esse appartenenti nei relativi meccanismi di controllo ha trovato negli anni 1919-20 una realizzazione, che pure in presenza di evidenti lacune, resta di grande rilevanza. Come ogni strumento finalizzato al rafforzamento della pace, tramite il superamento del confronto bilaterale, erano proprio i 'piccoli popoli' ad esserne, potenzialmente, i maggiori beneficiari.

[48] Alla VIII seduta plenaria della Conferenza il 31 maggio 1919. Cit. da N. FEINBERG, *La question des minorités*, cit., p. 165.

Documenti relativi alla questione delle minoranze presso l'Archivio della Società delle Nazioni di Ginevra

di *Ursula-Maria Ruser*

1. *La Società delle Nazioni e la questione delle minoranze*

Il 10 gennaio 1920 la Società delle Nazioni iniziò la sua attività, finalizzata in primo luogo alla promozione della collaborazione fra gli stati e al mantenimento della pace mondiale, tramite l'esercizio della garanzia per la sicurezza internazionale, così come era previsto nel suo Statuto, il c.d. *Covenant*[1].

L'Organizzazione era costituita dal Consiglio, dalla Assemblea, dal Segretariato generale e infine, accanto ad altre sezioni, dalla Sezione per le minoranze che collaborava con il Consiglio per il suo settore di competenza[2]. Si trattava di una sezione molto modesta: appena otto funzionari lavoravano alle dipendenze di un direttore, il quale a sua volta faceva capo al segretario generale. Ciò può forse sorprendere, poiché in fondo la soluzione del problema delle minoranze rappresentava una delle grandi questioni nell'ambito del riordino dell'Europa del primo dopoguerra. Il diritto all'autodeterminazione, sostenuto nei 14 punti del presidente Wilson, era concepito non già per i singoli individui ma per compatti gruppi nazionali. E di essi si volle tenere conto nei trattati della periferia parigina del 1919. Parallelamente furono predisposti negli anni 1919-20 anche i trattati per la

Traduzione dal tedesco di Davide Zaffi.

[1] *Covenant of the League of Nations*, League of Nations, Sunderland House, Curzon Street W. 1., 26 September 1919.

[2] Cfr. A. PFEIL, *Der Völkerbund*, Darmstadt 1976.

protezione delle minoranze, conclusi dalle Grandi Potenze vincitrici con alcuni paesi successori della Monarchia austro-ungarica: Polonia, Cecoslovacchia, Jugoslavia, Romania ed inoltre con la Grecia. Questi trattati assicuravano ai cittadini di nazionalità minoritaria la parità civile e il libero uso della lingua, in particolare sulla stampa, nelle chiese e nelle scuole rispettive. La validità della tutela internazionale per le minoranze era limitata essenzialmente alla cintura di stati dell'Europa orientale e sudorientale. Come modello servì il trattato concluso con la Polonia il 28 giugno 1919.

In totale negli anni 1919-1940 hanno assunto obblighi verso le proprie minoranze 16 stati. Il garantire i diritti per le minoranze in essi contenuti era un compito più politico che umanitario della Società delle Nazioni. Lo scopo era infatti la soluzione di tensioni causate dall'oppressione di singoli gruppi nazionali prima che queste tensioni conducessero a seri conflitti se non ad una guerra.

2. *Il materiale documentario riguardante il problema delle minoranze*

Il materiale documentario dell'Archivio della Società delle Nazioni permette di ricostruire l'iter della procedura cui erano sottoposte le petizioni minoritarie pervenute a Ginevra, la corrispondenza che ne scaturiva e i rapporti, le informazioni, gli atti preparatori per il Consiglio e le relative deliberazioni.

Il corso amministrativo procedeva nel modo seguente: lagnanze ovvero denunce di violazioni ai trattati dovevano venire inviate per iscritto da persone o gruppi sotto forma di petizione alla Società delle Nazioni. I funzionari della Sezione per le minoranze, che in linea di principio appartenevano a paesi non legati da un trattato speciale, studiavano i ricorsi e il esaminavano per decretarne la ricevibilità sulla base di determinati criteri. Nel caso fossero state necessarie informazioni supplettive, esse venivano richieste ai rappresentanti a Ginevra dello Stato chiamato in causa, oppure diret-

tamente presso le autorità governative dello stesso. Per ottenere un più completo quadro della situazione e potersi convincere della legittimità della petizione, il direttore della Sezione per le minoranze viaggiò a più riprese negli stati interessati. Il suo rapporto veniva poi allegato agli atti relativi ad una petizione.

Una volta dichiarata ricevibile, la petizione veniva di norma inviata dalla Sezione al governo chiamato in causa, affinché esso esprimesse le sue osservazioni. Petizione, osservazioni governative e un rapporto della Sezione per le minoranze venivano quindi passati al Consiglio. Al giungere di questa documentazione, il Consiglio costituiva un Comitato ad hoc, il Comité des Trois. Esso era composto dal presidente del Consiglio e da due membri dello stesso organo da lui scelti. Nei Comitati vennero adottate, in collaborazione con la Sezione, decisioni definitive nella grande maggioranza dei casi, senza che venisse coinvolto l'intero Consiglio.

Dei dibattiti dei Comitati durante i primi anni della SdN vennero tenuti soltanto verbali ufficiosi. Essi servivano come ulteriori documenti di lavoro, ma non potevano essere visionati da terzi e ovviamente neppure venivano pubblicati in qualità di atti a sé stanti.

Solo nel 1929 una deliberazione consiliare dispose che il Comitato doveva presentare al Consiglio il suo rapporto finale, stilato materialmente dalla Sezione per le minoranze. Questi rapporti venivano poi pubblicati, se il governo interessato dava il suo consenso, nell'«Official Journal» della Società e sono oggi accessibili nella relativa Raccolta di documenti. Dal 1929 al 1939 fu pubblicato circa il 40% dei rapporti finali (71 su 179). Questi si trovano compresi nei tre volumi della citata raccolta. Oltre a ciò, si trovano circa una dozzina di rapporti finali sotto titoli di materie diverse.

Sempre nel 1929 fu decisa la messa a punto e la pubblicazione di statistiche sulle sedute annuali dei Comitati dei Tre e degli esami di petizioni da questi condotti a termine. Dal 1919 al 1939 sono state presentate 883 petizioni, di cui il 55% non soddisfaceva le condizioni di ricevibilità. Vennero perciò dichiarate ricevibili 395 petizioni.

Dal volume degli atti conservatisi si può inferire che nel corso della prima registrazione, dal 1919 al 1927, sono state trattate relativamente poche petizioni (88 cartoni d'archivio). Il maggior numero di casi è compreso negli anni 1928-1932 (156 cartoni). Dal 1933 fino al 1940 il numero prende di nuovo a scendere (107 cartoni). Era questa una conseguenza dell'uscita della Germania dalla Società nel 1933 e della sospensione della collaborazione con la Società delle Nazioni in materia di minoranze decisa dalla Polonia nel 1934. Nel 1940 la Sezione per le minoranze cessò i suoi lavori a causa degli eventi bellici.

Gli atti della Sezione, così come quelli del Segretariato, vennero selezionati ad opera dell'Ufficio del protocollo centrale a seconda delle esigenze operative e sottoposti ad un complicato procedimento di catalogazione[3].

Tuttavia alcune sezioni, fra cui quella incaricata di seguire la questione delle minoranze, si riservarono il diritto di conservare esse stesse i rispettivi documenti al fine di una più celere consultabilità e di registrarli secondo un proprio schema. La conseguenza fu che accanto alla registrazione ufficile, i *Registry Files*, vennero creati fondi di atti di sezione, *Section Files*. I *Registry Files* vennero ordinati con indici per soggetto e per nome. I due cataloghi in questione sono ancora oggi un prezioso ausilio per l'utente. I *Subject Files* al contrario sono accessibili solo tramite il *Répertoire Général*, poiché le sezioni non predisposero alcun catalogo.

3. *Descrizione dei gruppi archivistici*

La Sezione per le minoranze è parte del gruppo d'archivio Commissioni amministrative e Sezione per le minoranze (*Administration Commissions and Minority Section*) e in quanto tale è compresa nell'archivio del Segretariato. Nel repertorio generale essa si trova al secondo posto dopo l'Ufficio del

[3] Cfr. *Guide to the Archives of the League of Nations, 1919-1946*, Genf 1969.

segretario generale. Gli atti di questo gruppo d'archivio sono suddivisi in atti del Protocollo e atti della Sezione.

La sistemazione degli atti della prima categoria citata comprende a sua volta tre suddivisioni, che seguono i tre periodi corrispondenti alle tre riorganizzazioni dei criteri di registrazione. Un primo cambiamento ebbe luogo nel 1928, quando il sistema di classificazione introdotto nel 1919 non soddisfaceva più alle esigenze sempre crescenti dell'amministrazione del Segretariato, e un sistema più efficace venne perciò introdotto per far fronte alla crescente struttura dell'apparato amministrativo. Gli atti registrati della Sezione per le minoranze compaiono a partire dal 1919 sotto il numero 41 del sistema di classificazione; dal 1928 venne loro assegnato il numero 4.

Nel 1933 l'Ufficio centrale del protocollo diede inizio ad una nuova serie cronologica, che all'inizio doveva venire usata soltanto per cinque anni ma che venne mantenuta poi fino allo scioglimento della Società delle Nazioni.

Nel 1939 la Sezione per le minoranze e la Sezione politica, cui erano state nel 1934 unite le Commissioni amministrative, vennero poste sotto la direzione amministrativa del Dipartimento I.

Gli esiti che si sperava di raggiungere con i successivi nuovi sistemi rimasero però modesti e le singole sezioni, fra cui anche la Sezione per le minoranze, mostrarono sempre più la tendenza a costituire *Section Files* secondo propri criteri. Questi atti di sezione compaiono nel repertorio generale come gruppo a sé stante, subito dopo gli atti dell'Ufficio del protocollo.

4. *Strumenti di ricerca*

4.1. Il Repertorio generale

Per facilitare l'approccio a coloro che intendono utilizzare gli atti riguardanti la questione delle minoranze custoditi

presso l'Archivio della Società delle Nazioni, si dà qui una breve illustrazione del Repertorio generale. L'intero materiale documentario dell'Archivio della Società delle Nazioni è stato ordinato e reso accessibile nel 1965 nell'ambito di un progetto della Carnegie Endowments for International Peace sotto la guida dell'archivista francese Yves Perotin. In conseguenza, dal 1969 è a disposizione il Repertorio generale, più volte ricordato, in tre volumi per un totale di 1. 100 pagine in folio. Esso è il risultato di un lavoro che per contratto doveva essere portato a termine entro tre anni. In un periodo di tempo così limitato non era possibile mettere a punto una catalogazione che comprendesse l'intero materiale e fosse sufficientemente dettagliata. Occorre perciò considerare il Repertorio attualmente a disposizione come provvisorio. I cataloghi dell'Ufficio centrale del protocollo in precedenza ricordati risultano perciò un ausilio indispensabile per la ricerca di singoli atti.

Conformemente ai tre periodi di classificazione dell'Ufficio, anche il Repertorio generale suddivide i *Registry Files* in tre periodi: 1919-1927; 1928-1932; 1933-1946. Ad essi si aggiungono gli atti delle sezioni.

Prospetto sulla consistenza del Repertorio generale:

I. Il Segretariato – Fonds du Secrétariat

- Ufficio del Segratario generale – Bureau du Secrétaire général;
- Sezione delle Commissioni amministrative e della questione delle minoranze – Section des Commissions administratives et des questions de minorités (seguono le singole sezioni politiche ordinate secondo i settori di competenza);
- Sezioni dell'amministrazione – Sections d'administration;
- Biblioteca – Bibliothèque;
- Servizio per le pubblicazioni e la documentazione – Services chargés des publications et documents.

II. Fondi misti dei rifugiati – Fonds mixtes des refugés

III. Fondi esterni – Fonds extérieurs

IV. Collezioni – Collections

V. Fondi privati – Fonds privés

Le unità di riferimento delle singole sezioni risultano così indicate nel repertorio con la segnatura loro assegnata dall'Ufficio centrale del protocollo, la data, l'indicazione sul contenuto, il numero degli atti in esse citati e la sigla di catalogazione rispettiva.

Gli atti della Sezione per le minoranze compaiono sotto il numero I, Fondo del Segretariato, con la dicitura Sezione delle Commissioni amministative e per la questione delle minoranze. In questo gruppo archivistico sono compresi anche gli atti riguardanti l'Alta Slesia, Danzica e la Saarland.

Osserviamo più da vicino la composizione dei fondi dei singoli periodi della sezione per le minoranze. Gli atti del primo periodo (88 cartoni), compaiono in ordine cronologico senza sottodivisioni; gli atti del secondo e del terzo periodo sono ordinati secondo i singoli paesi toccati dalla questione delle minoranze (rispettivamente 127 e 90 cartoni). Seguono quindi in allegato diversi atti relativi a questioni generali ovvero di carattere specifico (29/17 cartoni).

Paese	II periodo	III periodo
Alta Slesia	376 titoli	171 titoli
Polonia	420	124
Romania	139	174
Jugoslavia	133	42
Grecia	124	26
Cecoslovacchia	85	47
Turchia	31	17
Lituania	18	=
Ungheria	16	3
Austria	5	11
Irak	4	134
Albania	2	35
Ucraina	2	=
Lettonia	1	2
Egitto	=	1
Bulgaria	=	5

Un elenco degli stati, e del numero di atti che si riferisce ad ognuno di essi, può dare un'indicazione su quanto materiale sia disponibile per i diversi paesi singolarmente considerati.

4.2. Catalogo per nomi e per soggetto

4.2.1. Il catalogo per nomi

Il catalogo per nomi, creato a partire dal 1919, era stato concepito come sussidio per l'Ufficio centrale del protocollo. Esso venne effettivamente di continuo aggiornato sulla base dei nuovi atti prodotti. Ne consegue che questo catalogo contiene solo gli atti dell'Ufficio centrale e non offre alcuna informazione sugli atti depositati presso le sezioni. Per l'utente è importante sapere che questi cataloghi all'epoca vennero predisposti ai fini della registrazione e non certo in vista di ricerche scientifiche. Il loro contenuto informativo è perciò limitato.

Il catalogo per nomi è ordinato con criterio alfabetico. In esso sono compresi tutti i nomi dei mittenti e dei riceventi con titolo, indicazione sulla unità lavorativa di appartenenza e note di riferimento. Oltre alle annotazioni sulle entrate e le uscite, sono indicate anche le segnature e rinvii a documenti. Questo schema venne mantenuto fino al termine dell'attività della Società delle Nazioni. L'utente trova qui, sotto la voce *Minorités*, l'elenco dei paesi interessati e, riguardo ad ognuno di essi, relative note; esiste anche un indice dei nomi dei singoli corrispondenti.

4.2.2. Catalogo per soggetto

L'Ufficio del protocollo partì inizialmente dal presupposto che gli scritti sarebbero stati più facilmente reperibili tramite note di riferimento aggiuntive. Poiché, però, nella sistemazione del catalogo non si è proceduto né unitariamente né secondo un metodo semplice, il catalogo non è mai stato, né all'epoca della sua elaborazione né più tardi, un ausilio

molto affidabile. Questo sistema venne perciò rivisto nel secondo periodo più sopra indicato e il catalogo finì col servire a dar risposta alla domanda: quali atti esistono su questo o quel tema? Le indicazioni dettagliate sui singoli fatti, così come la suddivisione in gruppi di materie (o addirittura in sottogruppi), vennero abolite.

Dal 1929 vennero predisposti in luogo del dettagliato catalogo per argomento, i cosidetti *Classification Registers*, che sono ancor oggi rinvenibili in Archivio, ma che vengono raramente usati, essendo preferito l'uso del più chiaro catalogo generale. Questo mutamento ebbe come conseguenza che il numero delle schede del catalogo per materie dopo il 1927 diminuì costantemente. Negli anni successivi al 1933 ad esempio, sono state composte soltanto 16 schede aventi per oggetto la problematica delle minoranze e destinate al catalogo per soggetti.

5. *Uso e accesso all'Archivio*

Fino al 1969 l'Archivio della Società delle Nazioni poteva essere utilizzato solo se veniva presentata ed approvata una dettagliata richiesta che illustrasse scopo e contenuto della ricerca. Il 26 dicembre 1969 è stato pubblicato il decreto del Segretario generale che rende libero l'accesso all'Archivio per fini di ricerca scientifica.

In conformità alle «Norme di utilizzo» stabilite in quello stesso anno (*Rules Governing Access to the Archives of the League of Nations*), che ancora oggi sono in vigore, il ricercatore può accedere *in situ* a tutti i fondi vecchi di oltre 40 anni (con solo qualche rara eccezione).

L'utente può ordinare, a pagamento, fotocopie degli atti e dei documenti d'archivio da lui selezionati. In conformità alle «Norme di utilizzo» tuttavia non è ammessa la riproduzione in fotocopia di una intera serie ovvero di un gruppo archivistico.

Va ancora rimarcato che le Nazioni Unite, di per sé, non

pretendono alcun *copyright*, ma neppure si assumono responsabilità se lo stesso diritto viene fatto valere da terzi.

Infine va tenuto presente che, ad integrazione del materiale conservato nell'Archivio della Società delle Nazioni, si possono trovare atti che il ricercatore eventualmente può utilizzare per il suo lavoro, anche negli archivi di Stato dei paesi membri della Società delle Nazioni, specialmente di quei paesi per i quali la questione delle minoranze ha avuto particolare importanza. Il materiale dell'Archivio della Società delle Nazioni offre infatti in molti casi solo un aspetto parziale dei dati raccolti su una questione.

Lo stato degli atti della Sezione per le minoranze non è ottimale, a causa spesso della cattiva qualità della carta e a seguito del frequente uso. Il materiale deve perciò venire trattato con cura. È in progetto il restauro di tutti i fondi di maggiore importanza, fra cui anche quelli della Sezione per le minoranze, e la loro riproduzione su *microfiche*. Tenuto conto dell'attuale situazione economica dell'Organizzazione, la realizzazione di questo progetto non potrà purtroppo avere luogo in un futuro prossimo.

L'Archivio della Società delle Nazioni si trova, assieme ai suoi uffici e alla sala di lettura che può ospitare dieci utenti, sopra una delle sale di lettura della Biblioteca nell'ala nord del Palais des Nations, costruito a Ginevra fra il 1929 e il 1936.

Per assicurare all'utente un accesso ottimale ai documenti dell'Archivio[4], quest'ultimo è aperto tutto l'anno dal lunedì al venerdì, ad eccezione dell'ultima settimana di dicembre e fino a metà gennaio. L'orario di apertura va dalle 9 alle 17.30 con una pausa di un'ora a mezzogiorno.

L'adiacente Museo della Società delle Nazioni invece è aperto l'intera giornata.

[4] Indirizzo: League of Nations Archives, UNOG Genève, Palais des Nations, B. 328, CH-1210 – Genève. Tel.: 041-22-917 4189; fax: 041-22-9170028.

Indicazioni bibliografiche

Annuaire de la Société des Nations: 1920-1927, sous la direction de G. OTTLIK, Genève 1920 ss.

P. DE AZCÀRATE, *League of Nations and National Minorities. An Experiment*, Washington 1945.

P. DE AZCÀRATE, *Protection of National Minorities*, New York 1967.

T.H. BAGLEY, *General Principles and Problems in the International Protection of Minorities*, Genève 1950.

H.B. CALDERWOOD, *The Proposed Generalization of the Minority Regime*, in «American Political Science Review», 1934, pp. 1088-1098.

I.L. CLAUDE, *National Minorities. An International Problem*, Cambridge 1955.

N. FEINBERG, *La jurisdiction de la C.P.J.I. dans le système de la protection internationale des minorités*, Paris 1931.

Guide to the Archives of International Organizations, Paris 1978.

Guide to the Archives of the League of Nations, Genève 1977[2].

C.A. MACARTNEY, *League of Nations' Protection of Minority Rights*, in E. LUARD (ed), *The International Protection of Human Rights*, Genève 1967, pp. 22-38.

C.A. MACARTNEY, *National States and National Minorities*, London 1934.

M.-R. MOUTON, *La Société des Nations et la protection des minorités. L'exemple de la Transylvanie (1920-1929)*, Paris 1969 (thèse pour le doctorate de 3ème cycle, Université de Paris, Faculté de Lettres et Sciences humaines).

H. PIPER, *Die Minderheitenfrage und das Deutsche Reich. 1919-1933/34*, 1974.

J. ROBISON, *Das Minoritätenproblem und seine Literatur*, Berlin 1928.

U.-M. RUSER, *Das Archiv der Vereinten Nationen in New York und des Völkerbunds in Genf*, in «Verein Deutscher Archivare. Mitteilungen der Fachgruppe 6», n. 19, Stuttgart, 27. September 1993.

R.S. STAFFORD, *The Tragedy of the Assyrians*, London 1935.

S. SIERPOWSKI, *Dilemma der Minderheiten im Völkerbund*, in «Polnische Weststudie», III, fasc. 2, 1984.

H. TRUHART, *Die Völkerbundspetitionen und ihre Behandlung*, Berlin 1929.

R. VEATCH, *Minorities and the League of Nations*, in «The League of Nations in Retrospect». *Proceedings of the Symposium, Geneva, 6-9 November 1980*, Berlin-New York 1983, pp. 369 ss.

A. WAGNER, *Das Archiv des Völkerbunds in Genf. Ein Beitrag zu seiner Benutzung*, in «Der Archivar», 25, pp. 171 ss.

Pubblicazioni dell'Istituto storico italo-germanico in Trento

Annali

I 1975
II 1976
III 1977
IV 1978
V 1979
VI 1980
VII 1981
VIII 1982
IX 1983
X 1984
XI 1985
XII 1986
XIII 1987
XIV 1988
XV 1989
XVI 1990
XVII 1991
XVIII 1992

Quaderni

1. Il cattolicesimo politico e sociale in Italia e Germania dal 1870 al 1914, a cura di *Ettore Passerin D'Entrèves e Konrad Repgen*
2. Il movimento operaio e socialista in Italia e Germania dal 1870 al 1920, a cura di *Leo Valiani e Adam Wandruszka*
3. I poteri temporali dei vescovi in Italia e Germania nel Medioevo, a cura di *Carlo Guido Mor* e *Heinrich Schmidinger*
4. Il Concilio di Trento come crocevia della politica europea, a cura di *Hubert Jedin* e *Paolo Prodi*
5. Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del '48 alla prima guerra mondiale, a cura di *Rudolf Lill* e *Nicola Matteucci*

6. Austria e province italiane 1815-1918: potere centrale e amministrazioni locali. III Convegno storico italo-austriaco, a cura di *Franco Valsecchi* e *Adam Wandruszka*
7. La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secolo. Strutture e tendenze di storia costituzionale prima e dopo Maria Teresa. Convegno di studi storici in occasione del secondo centenario della morte di Maria Teresa, a cura di *Pierangelo Schiera*
8. Le città in Italia e in Germania nel Medioevo: cultura, istituzioni, vita religiosa, a cura di *Reinhard Elze* e *Gina Fasoli*
9. Università, accademie e società scientifiche in Italia e in Germania dal Cinquecento al Settecento, a cura di *Laetitia Boehm* e *Ezio Raimondi*
10. Federico Barbarossa nel dibattito storiografico in Italia e in Germania, a cura di *Raoul Manselli* e *Josef Riedmann*
11. La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la prima guerra mondiale, a cura di *Peter Hertner* e *Giorgio Mori*
12. Il nazionalismo in Italia e in Germania fino alla prima guerra mondiale, a cura di *Rudolf Lill* e *Franco Valsecchi*
13. Aristocrazia cittadina e ceti popolari nel tardo Medioevo in Italia e in Germania, a cura di *Reinhard Elze* e *Gina Fasoli*
14. Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella prima Età moderna, a cura di *Aldo De Maddalena* e *Hermann Kellenbenz*
15. Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia, a cura di *Umberto Corsini* e *Konrad Repgen*
16. Strutture ecclesiastiche in Italia e in Germania prima della Riforma, a cura di *Paolo Prodi* e *Peter Johanek*
17. Il Trentino nel Settecento fra Sacro Romano Impero e antichi stati italiani, a cura di *Cesare Mozzarelli* e *Giuseppe Olmi*
18. Le visite pastorali. Analisi di una fonte, a cura di *Umberto Mazzone* e *Angelo Turchini*

19. Romani e Germani nell'arco alpino (secoli VI-VIII), a cura di *Volker Bierbrauer* e *Carlo Guido Mor*
20. La repubblica internazionale del denaro tra XV e XVII secolo, a cura di *Aldo De Maddalena* e *Hermann Kellenbenz*
21. Fascismo e nazionalsocialismo, a cura di *Karl Dietrich Bracher* e *Leo Valiani*
22. Cultura politica e società borghese in Germania fra Otto e Novecento, a cura di *Gustavo Corni* e *Pierangelo Schiera*
23. Istituzioni e ideologie in Italia e in Germania tra le rivoluzioni, a cura di *Umberto Corsini* e *Rudolf Lill*
24. Crisi istituzionale e teoria dello stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale, a cura di *Gustavo Gozzi* e *Pierangelo Schiera*
25. L'evoluzione delle città italiane nell'XI secolo, a cura di *Renato Bordone* e *Jörg Jarnut*
26. Fisco religione stato nell'età confessionale, a cura di *Hermann Kellenbenz* e *Paolo Prodi*
27. La «conta delle anime». Popolazioni e registri parrocchiali: questioni di metodo ed esperienze, a cura di *Gauro Coppola* e *Casimira Grandi*
28. L'attesa della fine dei tempi nel Medioevo, a cura di *Ovidio Capitani* e *Jürgen Miethke*
29. Enciclopedia e sapere scientifico. Il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia giuridica italiana, a cura di *Aldo Mazzacane* e *Pierangelo Schiera*
30. Statuti città territori in Italia e Germania tra Medioevo ed Età moderna, a cura di *Giorgio Chittolini* e *Dietmar Willoweit*
31. Il «Kulturkampf» in Italia e nei paesi di lingua tedesca, a cura di *Rudolf Lill* e *Francesco Traniello*
32. I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato in Italia e in Germania tra Ottocento e Novecento, a cura di *Raffaella Gherardi* e *Gustavo Gozzi*
33. Il nuovo mondo nella coscienza italiana e tedesca del Cinquecento, a cura di *Adriano Prosperi* e *Wolfgang Reinhard*
34. Visite pastorali ed elaborazione dei dati. Esperienze e metodi, a cura di *Cecilia Nubola* e *Angelo Turchini*

35. Il secolo XI: una svolta?, a cura di *Cinzio Violante* e *Johannes Fried*
36. Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania, a cura di *Marco Meriggi* e *Pierangelo Schiera.*
37. L'organizzazione del territorio in Italia e Germania: secoli XIII-XIV, a cura di *Giorgio Chittolini* e *Dietmar Willoweit*

Monografie

1. Il mais nell'economia agricola lombarda (dal secolo XVII all'unità), di *Gauro Coppola*
2. Potere e costituzione a Vienna fra Sei e Settecento. Il «buon ordine» di Luigi Ferdinando Marsili, di *Raffaella Gherardi*
3. Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna, di *Paolo Prodi*
4. Stato assoluto e società agraria in Prussia nell'età di Federico II, di *Gustavo Corni*
5. Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento, di *Pierangelo Schiera*
6. Chiesa e potere nella Toscana del Quattrocento, di *Roberto Bizzocchi*
7. L'uomo di mondo fra morale e ceto. Kant e le trasformazioni del Moderno, di *Nestore Pirillo*
8. Disciplinamento in terra veneta. La diocesi di Brescia nella seconda metà del XVI secolo, di *Daniele Montanari*
9. Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento, di *Gustavo Gozzi*
10. I principi vescovi di Trento fra Roma e Vienna, 1861-1918, di *Sergio Benvenuti*
11. Inquisitori e mistici nel Seicento italiano. L'eresia di S. Pelagia, di *Gianvittorio Signorotto*
12. La ragione sulla Sprea. Coscienza storica e cultura politica nell'illuminismo berlinese, di *Edoardo Tortarolo*
13. La coscienza e le leggi. Morale e diritto nei testi per la confessione della prima età moderna, di *Miriam Turrini*

14. Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli «ingénieurs des ponts et chaussées», di *Luigi Blanco*
15. Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente, di *Paolo Prodi*
16. Dalla biologia cellulare alle scienze dello spirito. Aspetti del dibattito sull'individualità nell'Ottocento tedesco, di *Andrea Orsucci*
17. L'inventario del mondo. Catalogazione della natura e luoghi del sapere nella prima età moderna, di *Giuseppe Olmi*
18. Germania e Santa Sede. Le nunziature di Pacelli tra la Grande guerra e la Repubblica di Weimar, di *Emma Fattorini*
19. Legislazione e riforme nel Trentino del Settecento. Francesco Vigilio Barbacovi tra assolutismo e illuminismo, di *Maria Rosa Di Simone*

20 Conoscere per governare. La diocesi di Trento nella visita pastorale di Ludovico Madruzzo, di *Cecilia Nubola*

Contributi/Beiträge

1. Italia e Germania. Immagini, modelli, miti fra due popoli nell'Ottocento: Il Medioevo / Das Mittelalter. Ansichten Stereotypen und Mythen im neunzehnten Jahrhundert: Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Reinhard Elze - Pierangelo Schiera*
2. L'Antichità nell'Ottocento / Die Antike im neunzehnten Jahrhundert, a cura di/hrsg. von *Karl Christ - Arnaldo Momigliano*
3. Il Rinascimento nell'Ottocento in Italia e Germania / Die Renaissance im 19. Jahrhundert in Italien und Deutschland, a cura di/hrsg. von *August Buck - Cesare Vasoli*
4. Immagini a confronto: Italia e Germania dal 1830 all'unificazione nazionale / Deutsche Italienbilder und italienische Deutschlandbilder in der Zeit der nationalen Bewegungen (1830-1870), a cura di/hrsg. von *Angelo Ara - Rudolf Lill*
5. Gustav Schmoller e il suo tempo: la nascita delle scienze sociali in Germania e in Italia / Gustav Schmoller in seiner Zeit: die Entstehung der Sozialwissenschaften in Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Pierangelo Schiera - Friedrich Tenbruck*

6. Gustav Schmoller oggi: lo sviluppo delle scienze sociali in Germania e in Italia / Gustav Schmoller heute: Die Entwicklung der Sozialwissenschaften in Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Michael Bock - Harald Homann - Pierangelo Schiera*
7. Il potere delle immagini. La metafora politica in prospettiva storica / Die Macht der Vorstellungen. Die politische Metapher in historischer Perspektive, a cura di/hrsg. von *Walter Euchner - Francesca Rigotti - Pierangelo Schiera*

Schriften des Italinenisch-Deutschen Historischen Instituts in Trient

1. Faschismus und Nationalsozialismus, hrsg. von *Karl Dietrich Bracher - Leo Valiani*, Berlin 1991, Duncker & Humblot
2. Stadtadel und Bürgertum in den italienischen und deutschen Städten des Spätmittelalters, hrsg. von *Reinhard Elze - Gina Fasoli*, Berlin 1991, Duncker & Humblot
3. Statuten, Städte und Territorien zwischen Mittelalter und Neuzeit in Italien und Deutschland, hrsg. von *Giorgio Chittolini - Dietmar Willoweit*, Berlin 1992, Duncker & Humblot
4. Finanz und Staatsräson in Italien und Deutschland in der frühen Neuzeit, hrsg. von *Aldo De Maddalena - Hermann Kellenbenz*, Berlin 1992, Duncker & Humblot
5. Der Kulturkampf in Italien und in den deutschsprachigen Ländern, hrsg. von *Rudolf Lill - Francesco Traniello*, Berlin 1992, Duncker & Humblot
6. Die Neue Welt im Bewußtsein der Italiener und der Deutschen des 16. Jahrhunderts, hrsg. von *Adriano Prosperi - Wolfgang Reinhard*, Berlin 1993, Duncker & Humblot

Composizione e impaginazione a cura dell'Editore.
Finito di stampare nel luglio 1994
con i tipi della Centro Immagine - Capannori (Lu)
presso le Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino